

**EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES
EN EL ESTADO DE OAXACA****Maestra Ana María Reyna Angel***

RESUMEN: Análisis del sistema de responsabilidades en el Estado de Oaxaca que comprende las particularidades de la regulación local de la entidad respecto de responsabilidad administrativa, resarcitoria, patrimonial, civil, penal, política y registro patrimonial.

Palabras Clave: Responsabilidades Administrativas, Responsabilidad Resarcitoria del Estado.

**ACCOUNTABILITIES' SYSTEM IN THE
STATE OF OAXACA****Ana María Reyna Angel, LL.M.**

ABSTRACT: Analysis of the accountabilities system in the State of Oaxaca, which covers the local regulation's particularities of identity on matters of administrative, compensating, patrimonial, civil, penal, political and patrimonial registration accountabilities.

Keywords: Administrative accountabilities, for damages accountability, State's patrimonial accountability

*Maestra en Derecho por la UNAM.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD. III.- QUIENES SON SERVIDORES PÚBLICOS. IV.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. V.- RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. VI.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. VII.- RESPONSABILIDAD CIVIL. VIII.- RESPONSABILIDAD PENAL. IX.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA. X.- REGISTRO PATRIMONIAL. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

I.- INTRODUCCIÓN

La importancia del presente tema de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es trascendente pues atañe al interés legítimo de toda sociedad de contar con las vías jurídicas idóneas para verificar que el poder público en todas sus vertientes sea ejecutado de la manera más clara y de acuerdo con su regulación jurídica, de que las instituciones públicas funcionen de acuerdo con la finalidad para la que fueron concebidas y por tanto, que los individuos que tienen a su cargo esas tareas, al aceptar el empleo, cargo o comisión que les asignen, estén conscientes de las consecuencias jurídicas que sus actos producirán.

Pero la responsabilidad de los servidores públicos no siempre ha sido concebida como lo es en la actualidad, aun cuando ha sido una preocupación constante de la sociedad -en todos los tiempos- de que los recursos del Estado sean aplicados correctamente y que quienes llevan a cabo o externalan la voluntad de éste, actúen conforme a las funciones que se les asignan. Podría decirse que en las últimas décadas la regulación de este aspecto se ha ido perfeccionando incorporando en las normas constitucionales, federales y locales un sistema de control y sanción que casi responde a las necesidades y conciencia social.

El término responsabilidad proviene de responderé que significa, prometer, merecer, pagar. Pero en el concepto jurídico de la responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que los mismos originan y que de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.¹

El Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez ha señalado que la responsabilidad ad-

¹ MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago. Compiladores. "Control externo y responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Primera Edición, 2005, P. 19. Consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1551/pl1551.htm>

ministrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones cuando afectan los valores fundamentales que rigen la función pública.²

Por su parte, la responsabilidad en su sentido más amplio es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder de la conducta propia.³ En este sentido, el servidor público debe responder por la actuación que realiza al materializar la voluntad del Estado, es decir, al ser un agente de éste y llevar a cabo alguna o algunas de las actividades que constituyen la función pública que se le ha encomendado, debe ceñir sus actos a lo que establece la norma jurídica -legal o reglamentaria- que crea el órgano y le asigna competencia al funcionario.

II.- TIPOS DE RESPONSABILIDAD

La doctrina clásica había clasificado la responsabilidad de los servidores públicos sólo en cuatro vertientes (política, administrativa, civil y penal), aunque recientemente se han incluido dos rubros más, que a mi consideración deben tratarse por separado de la responsabilidad administrativa:

- Administrativa ante el Poder Ejecutivo a través del órgano de la administración pública con competencia para ello.
- Resarcitoria ante el Poder Ejecutivo a través del órgano de la administración pública con competencia para ello.
- Patrimonial, ante el Poder Ejecutivo a través del órgano de la administración pública con competencia para ello.
- Civil ante particulares, conforme a leyes civiles y jueces civiles.
- Penal ante el Poder Judicial.
- Política ante el Poder Legislativo.

Por lo que para efectos prácticos de este Trabajo, será analizada de manera diferenciada y por separado -en la medida posible- cada una de éstas vertientes desde su aspecto constitucional, legal y reglamentario.




² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos". Porrúa. México. 2005. P. 48.

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. I. "Derecho Administrativo 2° Curso". Oxford University Press. UNAM. México. 2005. P. 378.

III.- QUIENES SON SERVIDORES PÚBLICOS

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca regula la responsabilidad de servidores públicos en el título SÉPTIMO denominado “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPALES” que comprende los artículos 115 a 124, reubicados y reformados según publicación del diario oficial de la entidad de fecha 8 de diciembre de 2000.

En ese título se dan las bases constitucionales de la regulación de la responsabilidad política, penal y administrativa y en primer término, se establece en su artículo 115 quiénes se reputan servidores públicos:

-  Representantes de elección popular;
-  Miembros del Poder Judicial;
-  Funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la Administración Pública Municipal.

Respecto de este último punto, no se señala ni en la Constitución local ni en la ley de responsabilidades local a los organismos autónomos como los establecidos en el artículo 3° de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca que establece “*Quedan exceptuadas de las disposiciones de esta Ley, la Universidad Autónoma ‘Benito Juárez’ de Oaxaca y las demás Instituciones educativas y culturales a las que la Ley otorgue autonomía; así como las entidades paraestatales que atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones así se les haya decretado. La Comisión Estatal de Derechos Humanos atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones, queda excluida de la observancia del presente ordenamiento.*” Por lo que considero conveniente que expresamente se les incluyera a estas entidades pues como está actualmente el texto constitucional pareciera que sólo entra en el sistema de responsabilidades la administración pública centralizada y paraestatal.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 116 de dicha Constitución -facultad a su vez que se establece de manera específica en el artículo 59 fracción LXVI-, corresponde a Congreso del Estado expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidades. Es decir, en dicha ley se regularían los aspectos detallados del sistema de responsabilidades.

Así, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca publicada en el periódico oficial del Estado el 1° de junio de 1996, cuya última reforma se publicó en ese mismo medio el 22 de marzo de 2005, va más allá de lo que establece la Constitución local pues al establecer el ámbito de aplicación de dicha ley, no sólo incluye dentro de los servidores públicos a los señalados con anterioridad, sino que tratándose del Poder Legislativo, establece dentro de la categoría “a todo el Poder Legislativo independientemente de la naturaleza de su nombramiento, designación o elección”, lo cual significa que no sólo los miembros de elección popular quedan incluidos, sino además toda persona que tenga un vínculo laboral con el Estado del tipo que sea, dado el señalamiento indiferenciado en los textos legales de los términos trabajadores, empleados, funcionarios, burócratas, etc.

De igual manera, la ley introduce innovadoramente dentro del ámbito de aplicación del sistema de responsabilidades a:

- ✚ Todas aquellas personas que manejen, recauden, apliquen, administren o resguarden recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios.
- ✚ Aquellas personas que en los términos del artículo 83 de dicho ordenamiento (referido a la responsabilidad resarcitoria), se beneficien con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y construcción de obras públicas, así como prestación de servicios relacionados, que deriven de actos o contratos que se realicen con cargo a los recursos económicos estatales, municipales, concertados o convenidos por el Estado con la Federación o con sus Municipios.

Esto quiere decir, no que dichas personas tengan el carácter de servidores públicos, pero sí les será aplicable en lo conducente el sistema de responsabilidades en tanto que su actuación pudiera involucrarse con la propia actuación irregular de los servidores públicos encargados de dichas áreas.

Por cuanto hace a los Municipios, el artículo 227 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca dispone que son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las dependencias de la administración municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración municipal, dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas oficiales que cometan durante su cargo.

IV.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

a) Principios que la rigen

El artículo 116 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se refiere en forma general a los principios a que debe sujetarse el desempeño de los servidores públicos al establecer *“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.”*

El único ordenamiento en Oaxaca que hace alusión a estos principios rectores e incluso adiciona algunos más, es el CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE OAXACA publicado en el periódico oficial el 30 de mayo de 2009, que los define de la siguiente forma en sus artículos 5 y 6:

“I.- **HONESTIDAD.** Abstenerse de aprovechar el cargo público para obtener beneficios o ventajas personales distintas a la retribución salarial otorgada por su función; de intervenir en la determinación de los asuntos que tenga interés personal, así como de aceptar para sí mismo o por interpósita persona dádivas, regalos, presentes o servicios a cambio de una determinada actuación pública.

“II.- **JUSTICIA Y EQUIDAD.** Actuar con **imparcialidad**, sin discriminar a persona alguna por motivos de raza, género, religión, etnia, posición política, social, económica o por cualquier otra ajena al fondo del asunto y a la procuración y administración justicia, absteniéndose de emitir juicios de valor o conducir su actuar de acuerdo a opiniones o a prejuicios personales. Además, deben ofrecer permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada quien lo que le es debido tanto en sus relaciones con los diversos servidores públicos de

los órganos de gobierno, como con los gobernados; con sus superiores y subordinados, promoviendo la aplicación correcta de la ley, sin discriminación alguna.

“III.- EL DECORO Y LA CORTESÍA. Dar un trato amable, respetuoso, digno y de calidad para sus compañeros de trabajo y para las personas que acudan a solicitar atención o en demanda de algún servicio.

“IV.- LA **LEALTAD**. Asumir la defensa de los intereses del Estado y los de la Institución, así como de solidaridad con sus superiores, subordinados y compañeros de trabajo, dentro de los límites que establezcan las leyes. Este principio se aplica también a las relaciones institucionales que los Servidores Públicos tengan con Magistrados, Jueces, Actuarios y demás personal Judicial; Defensores Públicos y Privados, así como con Testigos.

“V.- LA VOCACIÓN DE SERVICIO. Entregarse diligente a las tareas asignadas y manifestar disposición para dar pronta, oportuna y esmerada atención a los requerimientos y trabajos encomendados, apertura y receptividad para encauzar cortésmente las peticiones, demandas, quejas y reclamos de los gobernados. Excluye todo tipo de dilación burocrática, así como la de realizar cualquier conducta ajena a los intereses institucionales.

“VI.- LA DISCIPLINA. Observar el estricto cumplimiento de las normas administrativas en el ejercicio de sus funciones, así como dar cumplimiento a las instrucciones recibidas por los superiores jerárquicos dentro de los límites establecidos por la ley.

“VII.- DISCRECIÓN. Observar una conducta que garantice la secrecía de los asuntos que por el desempeño de sus funciones conozca, por lo que deben guardar sigilo, absteniéndose de difundir toda información relacionada con el asunto del cual están conociendo.

“VIII.- TRANSPARENCIA. Ejecutar los actos del servicio con claridad, lo que implica que éstos tienen, en principio, carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona que tenga interés legítimo en el asunto.

“IX.- TOLERANCIA. Tomar una actitud de respeto hacia las ideas y convicciones de otros, debiendo actuar, escuchar y atender con paciencia a todas aquellas personas con las que tenga relación con motivo de su cargo.

“X.- **LEGALIDAD**. Actuar siempre con estricto apego al orden jurídico vigente, lo que dará a la sociedad certeza y seguridad respecto de su actuación, por lo tanto deben respetar los derechos fundamentales de todas las personas que acudan ante él por motivo de su cargo.

“XI.- **PROFESIONALISMO**. Ejercer de manera responsable y seria la función que tiene encomendada con relevante capacidad y con los conocimientos adecuados suficientes, actuando siempre con responsabilidad, imparcialidad y dedicación, lo que implica además, su permanente actualización a través del estudio y su constante capacitación.

“XII.- **EFICIENCIA**. La labor del Servidor Público debe ser productiva para el desarrollo de la función pública, aprovechando el tiempo laboral en beneficio de la Institución y no haciendo mal uso de él en trivialidades o en asuntos personales.

“XIII.- **OBJETIVIDAD**. Apegar sus actuaciones y resoluciones conforme a la ley; sin involucrar su pensamiento o sentimiento particular, alejándose de cualquier prejuicio, lo que implica realizar la investigación acogiendo todos elementos de convicción tanto de cargo como de descargo ya sea que conduzcan a la preparación de la acción penal o bien al sobreseimiento o absolución del asunto.

“XIV.- **IMPARCIALIDAD**. Otorgar un servicio sin preferencias ni distinguos, evitando que lo vinculen con alguna de las partes involucradas en los asuntos de su competencia, lo que implica asumir la obligación de saber bridar (sic) la información y orientación debida así como de escuchar con atención los alegatos de las partes.

“XV.- **ÉTICA EN LA NEGOCIACIÓN**. Actuar obligadamente como un promotor de acuerdos y negociador de conflictos. Lo que implica desarrollar frente a las partes las suficientes habilidades de comunicación, tratándolas acorde al principio de igualdad y de conformidad con un profundo conocimiento del aspecto legal.

Es importante hacer mención de este Código porque contempla un procedimiento sancionatorio aplicado por el Consejo de Ética que es el órgano encargado de velar por el fiel cumplimiento y aplicación de las disposiciones éticas contenidas en dicho código y que está conformado por: I.- Procurador General de Justicia del Estado; II.- Subprocurador de Investigaciones; III.- Subprocurador de Procesos; IV.- Fiscal de Control Interno y Evaluación; V.- Visitador General; VI.- El Titular del Área a la cual pertenezca el Servidor Público que haya infringido el Código.

El procedimiento sancionador básicamente consiste en que el Consejo de Ética, una vez que tome conocimiento del caso concreto, previa audiencia del infractor y análisis de las pruebas que en su caso le sean presentadas, en un plazo no mayor de tres días resolverá lo procedente conforme a los principios de la lógica y las máximas de la experiencia.

Las sanciones que se aplican por la transgresión a cualquiera de las normas previstas en ese código **son morales**, ante la institución y la sociedad, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en las disposiciones administrativas, civiles o penales.

b) Obligaciones de los servidores públicos

Es en el artículo 56 la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca en donde se menciona un catálogo enunciativo, no limitativo de las obligaciones específicas que deben observar los servidores públicos y en las que se consagran dichos principios rectores del servicio público.

Algunas obligaciones son una simple reproducción de las previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y son las siguientes: *“I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos; IV. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos; V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción u ocultamiento o inutilización indebida de aquella; VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este; (...) XVI. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba; XVII. Abstenerse de ejercer las funciones de*

un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones; XVIII. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldos y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan; (...) XXI. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; XXII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, su cónyuge o parientes, consanguíneos y afines hasta el cuarto grado, o civiles, o para terceros, con los que tenga relaciones profesionales, laborales de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte; (...) XXIV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero, objeto mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XX de este artículo y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se halla retirado del empleo, cargo o comisión; en este caso se procederá en los términos previstos por el artículo 54 de esta ley; (...) XXV. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción XX de este artículo; XXVI. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XX de este artículo; XXVII. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial en los términos que señala esta ley; XXVIII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba

de la contraloría y de los órganos de control interno correspondientes conforme a la competencia de esta; XXIX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan; cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el tramite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto; XXX. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; XXXI. Abstenerse de impedir, por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes; XXXII. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan; XXXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, mantenimientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la contraloría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; (...) y XXXV. Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias o administrativas.”

Pero además, la ley de la entidad adicionó otras obligaciones importantes que básicamente se refieren, entre otras cosas al manejo adecuado de los recursos públicos, a la incompatibilidad de empleos, a la contratación de familiares, a la denuncia de otros servidores públicos que cometan actos u omisiones irregulares, así como a la rendición de cuentas relativa a la entrega del despacho a cargo del servidor público. Dichas obligaciones son las siguientes: *III. Abstenerse de causar daños y perjuicios a*

la hacienda pública estatal o municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores estatales o municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del estado o municipios, o de los concertados o convenidos por el estado con la Federación, o sus Municipios; (...) VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad; VIII. Guardar el secreto respecto de los asuntos de los que tenga conocimiento con motivo de su cargo; IX. Evitar los actos u omisiones que pongan en peligro su seguridad y la de los demás servidores públicos, así como las de las oficinas de su adscripción; X. Asistir puntualmente a sus labores; XI. Abstenerse de hacer propaganda de toda índole durante las horas de trabajo; XII. Cumplir las intervenciones que reciba con motivo de su empleo, cargo o comisión; XIII. Abstenerse de concurrir al desempeño de sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas prohibidas; XIV. Dar el curso que corresponda a las peticiones y promociones que reciba; XV. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; XIX. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba, así como aquellos que no sean compatibles. La compatibilidad se da en dos o más empleos siempre que se trate de dependencias y entidades distintas, se desempeñen efectivamente las funciones en turnos diferentes o en horarios y jornadas de labores fijadas para la prestación del servicio, que no interfieran entre sí y se cumplan los requisitos y perfiles del o los puestos a desempeñar; XX. Abstenerse de nombrar, contratar o promover como servidores públicos a su cónyuge, parientes consanguíneos y afines hasta el cuarto grado o civiles, y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por este último. En este caso el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma respecto del nombramiento de su familiar; XXIII. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos; para los efectos de esta fracción y de la fracción XXIX de este artículo, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia o entidad; XXXIV. Cumplir con la entrega del despacho a su

cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.

Por otra parte, la ley local omite incorporar dentro de dicho catálogo las siguientes obligaciones que rigen a nivel federal y que resultan importantes al referirse en otras cuestiones a la rendición de cuentas, al ejercicio indebido de información y a conductas comunes dentro de la práctica administrativa irregular; éstas son: *IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes; (...) XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI; XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

Además, existen otros ordenamientos legales y reglamentarios locales que establecen su propio catálogo de responsabilidades administrativas, a saber, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, publicada en la gaceta oficial local el 15 de marzo de 2008, el Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca de Juárez, la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, publicada la Gaceta Oficial Local el 23 de agosto de 2008, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Oaxaca publicada en la Gaceta Oficial Local el 1° de mayo de 2008, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca publicada en la gaceta oficial local el 23 de abril de 2008, el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

c) Autoridades competentes para imponer sanciones administrativas

Por cuanto hace al procedimiento que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca prevé para la aplicación de las

sanciones administrativas, en principio señalaremos que en el artículo 3° de dicho ordenamiento se establecen las autoridades competentes para aplicar la ley y que son: el Congreso del Estado; la Secretaría de la Contraloría; las demás dependencias del Ejecutivo del Estado en el ámbito de atribuciones que les otorga el ordenamiento; el Tribunal Superior de Justicia del Estado; los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y los demás órganos que determinen las leyes.

Asimismo, se especifica en el artículo 6° que se entiende por Órgano de Control Interno: en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, a los Delegados de la Secretaría de la Contraloría o equivalentes; en el Gobierno Municipal a los Contralores Internos o equivalentes; en el Poder Legislativo a la Contaduría Mayor de Hacienda o al Órgano que determine la Ley Orgánica de dicho Poder y en el Poder Judicial, a los Contralores Internos o al Órgano que determine la Ley Orgánica de dicho Poder.

Por su parte, el artículo 64 de la ley, hace una mención específica para el Tribunal Superior de Justicia del Estado, para el Congreso del Estado y Los Ayuntamientos al establecer que *“(...) El Tribunal Superior de Justicia del Estado, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de sus servidores públicos, derivadas del incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 56, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente Título Cuarto, Capítulo anterior, por conducto del superior jerárquico, en los términos de los artículos 59 fracción IV y 106 fracción III de la correspondiente Ley Orgánica. Lo propio hará el Congreso del Estado, respecto a sus servidores públicos y conforme a la legislación respectiva; siendo también competente para identificar, investigar y determinar las responsabilidades a que se refiere este artículo, tratándose de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, así como para aplicarles las sanciones que correspondan en los términos de esta Ley. Los Ayuntamientos establecerán los órganos y sistemas respectivos en los términos del primer párrafo de este artículo y aplicarán las sanciones respectivas, previa instrucción de los procedimientos por el Presidente Municipal.”*

Entonces, tratándose del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, corresponde dicha facultad a la Dirección de Contraloría Interna. (artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca)

Sin embargo, tratándose del Congreso de Estado, aun cuando la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca establece

en el artículo 6° que se entiende por Órgano de Control Interno en el Poder Legislativo, a la Contaduría Mayor de Hacienda o al Órgano que determine la Ley Orgánica de dicho Poder, al analizar la Ley Orgánica del poder Legislativo del Estado de Oaxaca se advierte que dicho ordenamiento, así como el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, solamente establece facultades para aplicar la ley en materia de responsabilidad penal, mas no así respecto de responsabilidades administrativas en que éstos puedan incurrir; es decir, no se regula la existencia de quién tendrá el carácter de órgano interno de control, ni mucho menos sus facultades para imponer sanciones administrativas.

d) Procedimiento disciplinario

El procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias al tenor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, es aplicable a todas las autoridades competentes para aplicar la ley.

Cabría destacar en primer término que conforme al artículo 60 de la ley local de la materia, se establecen para dicho procedimiento los principios de inmediatez, concentración y rapidez, así como el de confidencialidad de la información o documentación relativa a los asuntos.

Dicho procedimiento, en términos de los artículos 61, 62 y 67 de la ley local puede iniciar: a) **de oficio**, cuando de las investigaciones y auditorías que realice la Contraloría apareciera la responsabilidad de servidores públicos, para lo cual se informará de ello a la Delegación de Contraloría correspondiente o al Órgano de Control Interno respectivo, para que proceda a la determinación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, sí fuera de su competencia; b) **a petición de parte**, en este caso, por virtud de la presentación de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para lo cual en las dependencias y entidades de la administración pública estatal y en los Ayuntamientos, se establecerán módulos específicos, que dependerán de la Delegación de Contraloría correspondiente, a los que el público tenga fácil acceso.

Entonces, se establece un procedimiento previo al disciplinario mediante el cual ante la presentación de una queja o denuncia directa o por escrito, se cita al denunciante para que ratifique su promoción y en caso de que no sea ratificada se archivará el expediente correspondiente, sin perjuicio de que la autoridad competente pueda darle seguimiento de oficio al asunto respectivo. Para determinar la procedencia de la queja o

denuncia se practicarán todas las diligencias que estimen necesarias a fin de contar con los elementos suficientes para la mejor sustanciación del asunto investigado y si la Contraloría, sus Delegaciones y los demás Órganos de Control Interno correspondientes, después de valoradas las constancias y actuaciones, consideran que no ha lugar a iniciar formal procedimiento de determinación de responsabilidad en contra del servidor público, archivará el expediente respectivo y lo harán del conocimiento del promovente, para que en su caso, éste aporte mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo. Si se cuenta con elementos que hagan probable responsabilidad del servidor público, se iniciará el procedimiento.

El procedimiento básicamente consta de las siguientes etapas, excepto cuando se trata de la imposición de una amonestación que se realizará de plano:

✓ Se cita al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor (en todo lo relacionado al procedimiento, ofrecimiento y valoración de pruebas que se regulan en este Título Cuarto, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado). Entre la fecha de la citación y la de la audiencia, debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

✓ Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días siguientes, se resolverá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, e impondrá al infractor en el primer caso la sanción o sanciones administrativas correspondientes. La resolución se notificará al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

✓ Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen la configuración de otras causales de responsabilidad administrativa con cargo del presunto responsable o de responsabilidad de otras personas o servidores públicos, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

✓ Para el caso de que la resolución no se dicte al concluir la audiencia, la Contraloría y los órganos de control interno correspondientes podrán determinar tratándose de

servidores públicos, la suspensión temporal de los presuntos responsables respecto de sus empleos, cargos o comisiones, si así conviene, para la conducción o continuación de las investigaciones. Dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad imputada, asimismo, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión; regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio y cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

e) Observancia de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos

Ahora bien, si analizamos la regulación de dicho procedimiento -al que supletoriamente le son aplicables las reglas del Código de Procedimientos Civiles del estado- al tenor de las garantías consagradas en la **CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**, observaremos que en algunos casos se respetan formalmente y que en otros existen deficiencias. Para mayor claridad se detallarán a continuación los puntos que se ajustan a dicha convención, así como las omisiones que en que el legislador incurrió.

GARANTÍAS QUE SE RESPETAN	OMISIONES
<p>ARTÍCULO 8. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.</p>	<p>ARTÍCULO 8. a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal.</p>
<p>ARTÍCULO 8. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.</p>	<p>ARTÍCULO 8. c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.</p>
<p>ARTÍCULO 8. b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada.</p>	<p>ARTÍCULO 8. e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;</p>
<p>ARTÍCULO 8. d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.</p>	
<p>ARTÍCULO 8. f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos. (artículo 286 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Oaxaca)</p>	
<p>ARTÍCULO 8. h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.</p>	

<p>Artículo 9. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. (Principio de legalidad y de retroactividad consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)</p>	
<p>Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.</p>	

Como puede observarse, los puntos que comprenden las omisiones son relevantes pues se relacionan directamente con la *adecuada* defensa del servidor público, de ahí la importancia de que fueran incorporados en la Legislación local.

f) Sanciones

Las sanciones por responsabilidad administrativa contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, básicamente corresponden a las mismas que contempla el ordenamiento federal, sin embargo, agregan un tipo de sanción más que es el apercibimiento y además, se establece su concepto. Entonces, las sanciones contempladas son las siguientes:

1) **Apercibimiento.** Dirigido con la finalidad de que se evite la repetición de una falta, que puede ser privado si se hace de modo personal y público si se hace por escrito y queda asentado en el expediente del sancionado.

2) **Amonestación o advertencia.** Es hecha en resolución sobre las consecuencias de la infracción cometida, excitando a la enmienda y previniendo la imposición de una sanción mayor en caso de incurrir en nueva infracción. Puede ser pública o privada.

3) **Suspensión.** Del ejercicio del empleo, cargo o comisión conferidos. El ordenamiento local especifica que también aplica respecto de la percepción de la remuneración correspondiente por el tiempo que dure la misma y en ningún caso podrá ser menor de tres días ni mayor de seis meses.

4) **Destitución o separación del cargo.** Por extinción de la relación laboral entre la dependencia o entidad y el servidor público.

5) **Sanción económica.** O pago en dinero, que en concepto de retribución debe hacer el servidor público a favor del erario, estatal o municipal, por la infracción cometida. Se fijará en cantidad líquida que en ningún caso será inferior al importe de diez días, ni mayor a cien, del sueldo base presupuestal que perciba el servidor público, siempre que de la infracción cometida no obtenga beneficios o cause daños y perjuicios. En este rubro se entiende a *contrario sensu* que la sanción puede ser mayor del sueldo base presupuestal que perciba el servidor público cuando se obtengan beneficios o se causen daños y perjuicios.

6) **Inhabilitación o prohibición temporal.** Para desempeñar empleo, cargo o comisión, al servicio del Estado o Municipios. Será de uno a diez años, cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro al servidor público o cause daños y/o perjuicios a la Administración Pública, si el monto de aquellos no excede de quinientas veces el salario mínimo mensual vigente en la Capital del Estado, y de diez a veinte años si excede de dicho límite, y si se trata de conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de la inhabilitación, el artículo 58 de la ley local establece que una vez que el servidor público cumplió su sanción por el transcurso del tiempo, para que pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se requiere que el Titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar solicite autorización a la Contraloría o en su caso, a los Órganos de Control Interno de los Poderes Legislativo, Judicial y de los Municipios, según corresponda en forma razonada y justificada, de tal circunstancia, so pena de que el contratante incurra en responsabilidad.

Asimismo, establece el artículo 72 de la ley la posibilidad de que la Contraloría se abstenga de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado, lo que también es aplicable a los Poderes Judicial y Legislativo, así como también a los Ayuntamientos a través de sus respectivos órganos competentes.

Por cuanto hace a las sanciones y toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la prohibición de imponer multas administrativas excesivas, la propia ley de la materia establece el procedimiento para no incurrir en violación a dicho precepto, pues dispone en su artículo 74 que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las siguientes circunstancias: I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V.- La antigüedad del servicio; VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por último considero preciso señalar que desde mi punto de vista al existir la responsabilidad resarcitoria que el Estado hace efectiva a los servidores públicos por daños a la hacienda o patrimonio de la entidad y que le permite obtener la reparación económica al ente público y atendiendo a que existe una diversidad de sanciones administrativas para castigar al servidor público por su conducta inadecuada, de acuerdo con la gravedad de la infracción como son la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, etc., entonces la multa económica que en su caso se impusiera a éste con motivo del procedimiento de responsabilidades administrativas -que por cierto es independiente y pudiera coexistir- resultaría doblemente gravosa pues entonces el servidor público tendría que soportar dos cargas económicas por una misma conducta.

g) Prescripción

Por cuanto hace al término de la prescripción de las facultades para imponer las sanciones se establecen de la siguiente manera:

a) Un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede del equivalente de diez veces el salario mínimo general mensual en el Estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fuese de carácter continuo.

b) De tres años, en los demás casos

En todos los casos la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 69 de esta Ley.

h) Recursos administrativos

El artículo 79 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, establece dos tipos de recursos administrativos optativos, para impugnar las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas:

- ✚ Recurso de revisión ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado o ante el Órgano de Control Interno competente tratándose de resolución emitida por las Delegaciones de Contraloría de dependencias y entidades o por el órgano de control en el caso de Ayuntamientos, Poder Legislativo y Judicial.

Recurso de revocación, tratándose de resoluciones emitidas por la propia Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado, ante este mismo órgano.

En ambos casos, el término previsto para su interposición de es diez días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación recurrida y la particularidad de esta regulación es que las resoluciones que les recaigan a dichos recursos serán inimpugnables, es decir, en su contra no procederá el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca. Sin embargo, sí podrán impugnarse por esta vía las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, según lo dispone el artículo 96 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Esta duplicidad de recursos administrativos me parece innecesaria pues lejos de beneficiar a los particulares creo que conduce a confusión y podría contemplarse un solo recurso, aun cuando el órgano que conociera de éste fuera distinto.

V.- RESPONSABILIDAD RESARCITORIA

a) Concepto

Este tipo de responsabilidad tiene la finalidad de que el Estado pueda exigir del servidor público, el pago derivado de una irregularidad por actos u omisiones en el ejercicio del servicio público, según lo establece el artículo 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca cuando está involucrado en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y recursos económicos del Estado o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, cuando dicha irregularidad se traduzca en daños y/o perjuicios estimables en dinero, causados a la hacienda pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de las entidades de la administración pública. Es decir, este concepto de responsabilidad hace una distinción y se refiere por una parte a la hacienda pública estatal o municipal - entendida como los recursos disponibles por parte del Estado y las entidades públicas para el cumplimiento de sus actividades y proyectos⁴- y por la otra al patrimonio. (entendido como la universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el estado para cumplir sus atribuciones)⁵, pero sólo de las entidades de la administración pública

En el Estado de Oaxaca este tipo de responsabilidad no se consigna expresamente en la Constitución de la entidad, pues el artículo 116 sólo establece la posibilidad de aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca. Entonces podríamos establecer su origen en el artículo 79 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues el sistema federal fue copiado en esa entidad y en otras.

La responsabilidad resarcitoria en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca difiere con la administrativa en el acto que le da origen pues no sólo implica el incumplimiento de obligaciones administrativas como en la primera, sino que adicionalmente se causa un daño al erario público que exige su resarcimiento.⁶ Se encuentra regulada en dos leyes distintas: la Ley de Res-

⁴ Biblioteca virtual Luis Angel Arango. Consultable en: <http://lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo35.htm>

⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. Cit., P. 20.

⁶ MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO Santiago. Op Cit., P. 8.

ponsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.

b) Responsabilidad resarcitoria en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca

Por cuanto hace a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, se regula en el Capítulo III del Título Cuarto y en principio señala que son sujetos de dicha responsabilidad, los servidores públicos de la administración pública y además los de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Ayuntamientos, estos últimos a través de sus órganos competentes.

La responsabilidad se hace efectiva a través del fincamiento de los pliegos de responsabilidades, es decir, se fijan en cantidad líquida exigiéndose que se solventen de inmediato y tendrán el carácter de créditos fiscales que se hacen efectivos a través del procedimiento económico coactivo por la Secretaría de Finanzas. El procedimiento debe ajustarse a las etapas que establece el artículo 69, es decir, el aplicable a responsabilidades administrativas.

Se clasifica de la siguiente forma: en forma **directa** a los servidores públicos que hayan cometido las irregularidades relativas; en forma **subsidiaria** a los servidores que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares sea en forma dolosa, culposa o por negligencia; y en forma **solidaria** a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos o contratos que realicen con el Estado, se afecten los recursos económicos a que se refiere el artículo citado, o cuando hayan participado con dichos servidores en las irregularidades que originen responsabilidad. Las facultades de la autoridad para imponerlas prescriben en los términos que lo hacen los créditos fiscales.

c) Responsabilidad resarcitoria en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca

En esta ley sí se contempla el daño o perjuicio estimable en dinero a las haciendas públicas estatal o municipal o al *patrimonio de los entes públicos estatales y municipales* y establece un catálogo de responsabilidades que es el siguiente:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales.

II. Los servidores públicos de los Poderes del Estado, Municipios y demás entidades fiscalizables que no rindan sus informes acerca de la solventación de los informes de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior del Estado;

III. Los servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado, cuando al revisar las Cuentas Públicas existan observaciones sobre situaciones irregulares que detecten, y cuando no presenten el informe, dictamen y aprobación de Cuentas Públicas, en los plazos y términos previstos en esta Ley y demás ordenamientos aplicables;

IV. Los auditores externos que no entreguen la información que la Auditoría Superior del Estado les requiera;

V. Los Auditores externos que por cualquier concepto, no se apeguen a los requerimientos mínimos en la ejecución de su trabajo, en los términos de la normatividad que emita la Auditoría Superior del Estado. Cuando éstos modifiquen en forma dolosa el resultado de la revisión, o no determinen observaciones cuando éstas se encuentren dentro de la muestra revisada; y

VI. Las personas físicas o morales que omitan presentar los informes, datos o documentos que legalmente exija la Auditoría Superior del Estado o que obstaculicen de cualquier forma el ejercicio de las facultades de revisión y fiscalización de este órgano.

Por cuanto hace a los sujetos y al tipo de responsabilidad, la ley lo regula en los mismos términos de la ley local de responsabilidades, es decir, se constituirán en primer término a los servidores públicos o personas físicas o morales que **directamente** hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, **subsidiariamente**, al servidor público jerárquicamente inmediato superior que por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia y de manera **solidaria** a los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

El procedimiento para fincar responsabilidades en términos de esta ley, está precedido de un informe de observaciones que la Auditoría Superior del Estado formula a los Poderes del Estado, Municipios y demás entidades fiscalizables, derivados de la fiscalización de los informes de avance de gestión financiera y de las Cuentas Públicas, en los que se determinará en cantidad líquida, la presunta responsabilidad de los infractores. Éstos tienen un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los informes de observaciones, para solventarlos. Cuando no sean solventados dentro del término señalado, o bien, la documentación y argumentos presentados no sean suficientes a juicio de la Auditoría Superior del Estado para solventar las observaciones, iniciará el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades y las sanciones.

Pero existe otro supuesto contemplado en el Título Cuarto de la ley denominado “De la revisión de las situaciones excepcionales”, en el que el procedimiento inicia por la formulación de una denuncia ante la Auditoría Superior del Estado y se deduzca alguna de las circunstancias siguientes: I. Un daño patrimonial que afecte a la hacienda pública estatal, municipal o al patrimonio de los entes públicos, por un monto que resulte superior a treinta mil veces el Salario Mínimo General vigente en el Estado; II. Hechos de corrupción determinados por autoridad competente; III. La afectación de áreas estratégicas prioritarias de la economía estatal; IV. El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad; y V. El desabasto de productos de primera necesidad.

En este caso, los sujetos de fiscalización estarán obligados a realizar la revisión que la Auditoría Superior del Estado les requiera, en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento para lo cual deberán rendir un informe de resultados de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados. Si transcurrido el plazo señalado la entidad fiscalizada, sin causa justificada no presenta el informe, la Auditoría Superior del Estado procederá a fincar las responsabilidades que correspondan e impondrá a los servidores públicos responsables una multa de cien a seiscientos días de Salario Mínimo General vigente en el Estado y en caso de reincidencia se podrá castigar con una multa de hasta del doble de la ya impuesta, además de que podrá promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes.

El procedimiento que se inicie contra el servidor público para determinarle un pliego de responsabilidades es el siguiente:

- ✓ Se citará personalmente al presunto o presuntos responsables a una audiencia en la sede de la Auditoría Superior del Estado, haciéndoles saber los hechos que se les imputan y que sean causa de responsabilidad en los términos de esa Ley, señalando el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, apercibidos que de no comparecer sin justa causa se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo. Entre la fecha de citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.
- ✓ Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Auditoría Superior del Estado resolverá dentro de los sesenta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad y fincará en su caso, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determine la indemnización y demás sanciones correspondientes, a él o los sujetos responsables y notificará a éstos dicho pliego, remitiéndose un tanto autógrafa del mismo a la Secretaría de Finanzas o a la Tesorería Municipal, si así corresponde para el efecto de que si en un plazo de quince días naturales contados a partir de la notificación el crédito no es cubierto, se haga efectivo en términos de Ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando los responsables sean servidores públicos, dicho pliego será también notificado al titular de los Poderes del Estado, Municipios y demás entidades fiscalizables, según corresponda y al órgano de control interno respectivo.
- ✓ Si en la audiencia la Auditoría Superior del Estado encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto o presuntos responsables o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

En este procedimiento, además de los pliegos de responsabilidades, se pueden imponer multas que también tendrán por objeto resarcir el daño al Estado o Municipio y que podrán llegar hasta dos tantos del daño y perjuicio causado. Aun cuando la ley sólo se refiere a las multas, considero que también tienen ese carácter los pliegos de responsabilidades por lo que se pueden hacer efectivos mediante el procedimiento económico coactivo.

Las facultades de la Auditoría Superior del Estado para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en tres años, plazo que se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad, o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo y en todos los casos, la prescripción se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el artículo 52 de la Ley.

Por cuanto hace a la prescripción de los pliegos y sanciones en su carácter de créditos fiscales, la ley establece que cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, interrumpe la prescripción, la que comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

Las resoluciones en las que se emitan pliegos de responsabilidades, multas e incluso el informe de observaciones que formula la Auditoría Superior del Estado son impugnables optativamente por el servidor público o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría Superior del Estado, mediante el recurso de reconsideración respectivo, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción, resolución o informe de observaciones recurridos.

Por supuesto que estas resoluciones también pueden ser impugnadas vía procedimiento contencioso administrativo en términos del artículo 96.

VI.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

a) Antecedentes

Los antecedentes en nuestro país de la responsabilidad patrimonial del Estado, se remontan al artículo 1928 del Código Civil del 30 de agosto de 1928, que señalaba que el Estado tenía obligación de responder por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones; esta responsabilidad era subsidiaria del Estado, pues resultaba aplicable solamente en aquellos casos que el funcionario directamente responsable no tuviera bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder del daño causado. La responsabilidad del Estado evolucionó con el tiempo y se convirtió en directa, específicamente con la Ley de Depuración de Créditos de 1942 -abrogada en 1988-, que permitía al particular poder demandar al Estado ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El 10 de

enero de 1994, se incorpora nuevamente en el artículo 1927 del Código Civil la responsabilidad directa del Estado, con la calidad de solidaria por los daños y perjuicios que sus servidores causaran en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando fuera resultado de ilícitos dolosos y en los demás casos la responsabilidad sería subsidiaria.

Actualmente, mediante reforma publicada el 12 de junio de 2002, el artículo 113 de la Constitución Federal establece la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, con la característica de objetiva y directa.⁷ A su vez, se emite la ley reglamentaria que es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, que establece la definición de responsabilidad patrimonial, en su artículo 1° en los términos siguientes: “(...) *tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.*”

b) Concepto

Actualmente podría definirse a la responsabilidad patrimonial como la obligación que tiene el Estado como ente jurídico de reparar los daños causados con motivo de su actuación, a los particulares.⁸

⁷ Varios. Estudios en homenaje a Don Alfonso Nava Negrete En sus 45 años de docencia. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. “*La responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano.*” Instituto De Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2006. P. 7. consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2301/11.pdf>

⁸ La responsabilidad patrimonial del Estado. Memorias del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Varios. HARO BELCHEZ Guillermo. “*Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.*” México. Primera edición: 2000. Instituto Nacional de Administración Pública. P. 52. Consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1392/pl1392.htm>

c) Regulación en la entidad

En el Estado de Oaxaca, la responsabilidad patrimonial no se encuentra incorporada en la Constitución local, por lo que indebidamente -porque no existe sustento Constitucional- se regula en el Título Quinto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, en cuyo artículo 90 se establece que *“El Estado es subsidiariamente responsable de la reparación de los daños causados a particulares por los servidores públicos sancionados administrativamente con motivo de la aplicación de esta Ley o sentenciados penalmente. El ejecutivo del Estado a propuesta de la Contraloría, en el primer caso y por la Procuraduría General de Justicia en el segundo, podrá subrogarse al cumplimiento de esta responsabilidad en cualquier momento.”*

Asimismo, el artículo 32 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece *“Independientemente de lo previsto en el artículo anterior, están obligados a reparar los daños: (...) III.- El Estado, **subsidiariamente**, por los delitos cometidos por los servidores públicos con motivo y en ejercicio de sus funciones.”*

Es decir, el sistema de responsabilidad patrimonial de la entidad se encuentra en desventaja con respecto al federal pues solamente prevé una responsabilidad subsidiaria del Estado que obliga al particular a reclamarla en primer término al servidor público y siempre y cuando éste haya sido sancionado administrativamente con motivo de la aplicación de esa Ley o sentenciado penalmente, lo cual es una carga probatoria del particular.

Esto significa que en la entidad se prevé el sistema de responsabilidad patrimonial anterior, es decir, el que reconocía al Estado responsable pero sólo subsidiariamente, en donde el particular tenía que recorrer un largo camino primero para demandar al servidor público y sólo que éste no pagara o no tuviera bienes suficientes podría demandar al Estado. Este sistema como ya se señaló en el ámbito federal evolucionó -en congruencia con otros regímenes jurídicos del mundo- para convertir al Estado en responsable de forma objetiva y directa. No obstante que algunas entidades del país (como el caso de Jalisco) sí incorporan dicho sistema, Oaxaca no regula una verdadera responsabilidad del Estado.

d) Sujetos

Son sujetos de este procedimiento, los servidores públicos sancionados administrativamente con motivo de la aplicación de esta Ley o sentenciados penalmente, que causen daños a particulares en el ejercicio de su función.

e) Procedimiento

El procedimiento que contempla la ley es muy simple pues solamente se señala que los particulares ofendidos o quien los represente, podrán solicitar al Ejecutivo por conducto de la Contraloría el pago de la reparación del daño a que se refiere el artículo 90.

El Estado a su vez puede o no -discrecionalmente- subrogarse en cualquier momento al servidor público en el cumplimiento de esa responsabilidad y el pago de la indemnización que haga el Ejecutivo, determina la subrogación en favor del Estado de los Derechos a la reparación del daño que tenga el particular ofendido. Lo que significa que no necesariamente puede ejercer esa facultad y en caso de que decida no hacerlo, el particular tendrá que reclamarla en principio del servidor público y sólo cuando éste no tuviere bienes, en contra del Estado.

Entonces, como puede observarse, el sistema, por lo menos legalmente, no es tan eficaz como lo es el actual sistema de responsabilidad patrimonial que se contempla a nivel federal, pues no responde a una responsabilidad objetiva y directa, sino subsidiaria y condicionada a que el particular demuestre que el servidor público ya ha sido sancionado administrativamente o penalmente.

f) Medios de defensa

El único medio de defensa que se contempla contra este tipo de resoluciones que nieguen la indemnización, es el procedimiento contencioso administrativo conforme lo dispone el artículo 96 fracción VII de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Con respecto al tema de este medio de impugnación apuntaré algunas situaciones relevantes por cuanto hace a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca.

En efecto, cabe destacar que de manera particular se prevé en la fracción VII del artículo 96 de la citada Ley, la posibilidad de que el tribunal contencioso administrativo conozca de la impugnación de *“VII. Las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, o en los términos del párrafo segundo del Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

Al respecto se ponen de manifiesto dos situaciones, la primera de ellas es que el texto del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel federal y la contempla en la siguiente forma: *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, **será objetiva y directa.** Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”* Como ya se señaló, la ley reglamentaria a nivel federal es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Luego entonces, existe una verdadera confusión en Oaxaca por cuanto hace a este punto pues indebidamente la legislatura local otorga una competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca para conocer de una materia federal como es la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa conforme a la Constitución Federal y Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, competencia que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según lo dispone el artículo 24 de dicha ley que establece *“ARTÍCULO 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

La segunda cuestión radica en que a nivel local, ni la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca ni la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca establecen la posibilidad de que el Estado responda por daños y perjuicios a particulares de manera objetiva y directa. Lo que implica que esta competencia atribuida indebidamente al Tribunal contencioso local es letra muerta, con mayor razón porque en nuestro sistema jurídico no se prevé el control difuso de la Constitución, según lo ha dispuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

“Novena Época

“Registro: 193435

“Instancia: Pleno

“Jurisprudencia

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“Tomo : X, Agosto de 1999

“Materia(s): Constitucional

“Tesis: P./J. 74/99

“Página: 5

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que ‘Los Jueces de cada Estado se arregarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados’. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”

Por otra parte, tenemos que la fracción X del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca establece competencia a dicho tribunal contencioso local para conocer “X.- *Del resarcimiento de daños y perjuicios que las autoridades administrativas deban pagar a los particulares, cuando aquellas, por la ejecución de obras, o por irresponsabilidad en el incumplimiento de sus obligaciones, le causen a un particular un menoscabo en su patrimonio pecuniario o moral*”.

Es decir, se consigna la misma materia de responsabilidad patrimonial del estado en dos fracciones distintas, la analizada fracción VII y la X que nos ocupa.

Con respecto a esta última, no se alude a la existencia de una resolución que surta la competencia del tribunal, sino que la redacción sugiere que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Oaxaca puede conocer de la propia “reclamación”, por llamarle de alguna manera, que el particular haga para obtener el resarcimiento de daños y perjuicios que las autoridades administrativas deban pagar a los particulares,

cuando aquellas por la ejecución de obras o por irresponsabilidad en el incumplimiento de sus obligaciones, le causen a un particular un menoscabo en su patrimonio pecuniario o moral.

Competencia que también resulta confusa porque a nivel local la única norma que reglamenta y contempla la posibilidad de obtener la responsabilidad del Estado (subsidiaria), es el artículo 90 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca y conforme a ésta tendría que obtenerse una resolución que negara el pago de la reparación del daño y que posteriormente se impugnara por vía del procedimiento contencioso local.

Bajo las consideraciones anteriores puede concluirse que es preciso que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en Oaxaca evolucione hacia la tendencia que a nivel federal se ha adoptado, de manera que tanto su Constitución local como su ley reglamentaria local contemplen la responsabilidad de la entidad objetiva y directa, pues como se ha señalado por algunos doctrinarios que estudian esta materia, en un Estado de Derecho se debe cumplir plenamente con el espíritu del sistema, de tal manera que al existir un total sometimiento de las partes al derecho, tanto individuos como autoridades sean responsables por los daños que provoque su actuación.⁹

VII.- RESPONSABILIDAD CIVIL

a) Concepto

De Cupi y Carnelutti han definido a la responsabilidad civil "(...) *como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe (...) como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie*"¹⁰. La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro.¹¹

⁹ Varios. Estudios en homenaje a Don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia. DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto. "La responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano." Instituto De Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2006. P. 64. consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2301/11.pdf>

¹⁰ GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Responsabilidad Civil". Diccionario Jurídico Mexicano, t. PZ, 5^a. Ed., Porrúa. UNAM. 1992, pp. 2826-282.

¹¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos". Porrúa. México. 2005. P. 34.

b) Sujetos

Todos los servidores públicos que en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño a los particulares.

c) Regulación en la entidad

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se regula la responsabilidad civil en el artículo 118 que establece “*En demandas del orden civil que se establecen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia*”. Es decir, este tipo de responsabilidad se demanda por vía civil y conforme a leyes civiles.

En el Código Civil para el Estado de Oaxaca, se establece en el artículo 1782 “*El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima*”. Entonces, frente a los particulares el servidor público es responsable de sus actos -responsabilidad objetiva- sin que se distinga si estos son dolosos o culposos; esta responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino a todos aquellos casos en que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño a los particulares, con la obligación de reparar o de indemnizar correspondientemente, que se entrelaza con la patrimonial ante este daño, el particular puede demandar la responsabilidad civil del servidor público y a su vez el Estado es subsidiariamente responsable de la reparación de estos daños, con las salvedades a que ya hicimos referencia. Asimismo, se entrelaza con la resarcitoria en tanto que el Estado podría sufrir un daño o perjuicio en su patrimonio con las cantidades que tuviera que pagar al particular afectado, aunado a que el propio artículo 1928 del Código Civil para el Estado de Oaxaca establece que “*El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.*”

Asimismo, el artículo 1916 del código civil de la entidad establece que “*por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo*

daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.” Lo anterior significa que la responsabilidad civil se causa tanto por daño material como moral.

Asimismo, por lo que hace al nexo causal es indispensable que el daño causado se genere por la conducta del individuo actuando como servidor público, de manera que como excluyentes de responsabilidad se considerarían la culpa o negligencia inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o fuerza mayor.

Algunos doctrinarios han considerado que en un Estado de Derecho, el ente público es quien debe hacerse responsable frente a particulares de los actos de los servidores públicos, aunque internamente tuviera vías para exigir al servidor público el pago de dichas cantidades, que es precisamente la tendencia de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Luego entonces, la entidad se queda rezagada con respecto a esa tendencia que más bien considero una necesidad de la sociedad, por la eficacia que pudiera representar para el particular afectado reclamar el daño ante el Estado con respecto a demandarla contra el particular.

VIII.- RESPONSABILIDAD PENAL

a) Concepto

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

b) Sujetos y aplicación del procedimiento de declaración de procedencia

Según lo dispone el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el Gobernador del Estado, para los efectos, sólo es responsable por delitos graves del orden común y por violación expresa del artículo 81 de esta

Constitución (que establece las prohibiciones a cargo de un gobernador). En este caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante el Congreso del Estado en los términos de los artículos 110 de la Constitución Federal y 81 de la Constitución local y la Legislatura resolverá con base en la Legislación penal aplicable.

Existe un procedimiento específico previo para proceder penalmente tratándose de Diputados al Congreso del Estado; Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; titulares de las Secretarías; Procurador General de Justicia; Magistrados del Tribunal Estatal Electoral; Consejero Presidente, Director General, Secretario General, Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral; Auditor Superior del Estado y los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

El procedimiento de declaración de procedencia consiste en que la Legislatura declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Legislatura fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Legislatura declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado se consideran definitivas.

El procedimiento de declaración de procedencia, según lo ha definido la doctrina, tiene el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias, por lo cual las Constituciones locales han copiado el sistema establecido en el numeral 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ciertos funcionarios en materia penal (misma que erróneamente fue llamada “fuero constitucional” y que en la actualidad se le denomina “declaración de procedencia”).

Por cuanto hace a los restantes servidores públicos, el artículo 116 fracción II de la constitución local establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, y cuya procedencia lícita, no pudiesen justificar; asimismo las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Los artículos 122 y 123 de la constitución local disponen que los miembros de los Ayuntamientos y los alcaldes son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo y que en los delitos del orden común y violación de las leyes federales y del Estado, los servidores públicos municipales no gozarán de protección constitucional alguna, pudiendo en consecuencia proceder contra ellos el Ministerio Público.

c) Sanciones penales

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo a lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

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 desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 118.

d) Algunos delitos penales

La constitución local remite a las leyes penales la tipificación de ciertos delitos cometidos por servidores públicos.

Los delitos que más relacionados se encuentran con la responsabilidad de servidores públicos son: el **cohecho** tipificado en el artículo 54 de la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca y artículo 211 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca; el **peculado** regulado en el artículo 213 del Código Penal citado y el **enriquecimiento ilegítimo** regulado en los artículos 217 bis A a 217 bis D del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IX.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA

a) Concepto

El autor Antonio Riva Palacio lo definió como “el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos o extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo”.¹² Se trata de un procedimiento que no necesariamente involucra la transgresión a normas jurídicas, sino que basta la actuación insatisfactoria de un determinado funcionario en el ejercicio de actos de gobierno y tiene por objeto que se le retire la confianza para desempeñar el cargo, dando lugar con ello a su destitución.

b) Objeto

El artículo 116 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece que el Congreso 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 responsabilidades y que se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 117 de esta Constitución a los Servidores Públicos señalados en ella, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en *actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*; sin que proceda el juicio político por la mera expresión de ideas.

La propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca en su artículo 8° establece los supuestos en que existe perjuicio

¹² Varios. “Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos”. VÁZQUEZ ALFARO, José Juis. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994. p. 66. consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/907/pl907.htm>.

de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho y son los siguientes:

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y democrático del Estado, así como a la organización política y administrativa de los municipios.

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

IV.- El ataque a la libertad de sufragio.

V.- La usurpación de atribuciones.

VI.- Cualquier infracción a la Constitución Local o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado, a uno o varios municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

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

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, presupuestos de la administración estatal o municipal y a las leyes que determinen el manejo de sus recursos económicos.

c) Sujetos

El artículo 117 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece que podrán ser sujetos de juicio político los Diputados de la Legislatura Local, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; los titulares de las Secretarías; el Procurador General de Justicia; los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral; el Consejero Presidente, el Director, el Secretario General y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral; el Auditor Superior del Estado y los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, el Gobernador del Estado es sujeto de responsabilidad política en términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que

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

d) Procedimiento

El juicio político solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

El procedimiento corresponde aplicarlo al Congreso del Estado quien iniciará el juicio político, constituyendo al efecto una Comisión Instructora Permanente para sustanciar el procedimiento. La Comisión Instructora estará integrada en forma plural por un mínimo de cinco diputados. Las vacantes que ocurran en la Comisión Instructora, serán cubiertas por designación que haga el Congreso del Estado de entre sus miembros o la diputación permanente en su caso.

- ✓ Inicia con la denuncia por escrito ante el Congreso del Estado de cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, por las conductas a que se refiere el artículo 8º de la Ley; en dicho escrito debe ofrecer, en su caso, aquellas pruebas que por su naturaleza necesiten de determinado plazo para su presentación.

- ✓ Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, el Presidente del Congreso turnará aquellas con la documentación que la acompañe a la Comisión Instructora, para que dictamine si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el precepto citado y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 7º de la Ley, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento. De no satisfacerse los anteriores requisitos, la Comisión Instructora declarará la improcedencia del juicio político y lo comunicará por escrito al Presidente del Congreso del Estado y al denunciante.

- ✓ Acreditados los extremos de la denuncia y los supuestos del artículo 8° de la ley, la Comisión Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.
- ✓ Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Comisión Instructora notificará por vía de emplazamiento al servidor público de que se trate sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer personalmente o a través de su defensor o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación citada. En la contestación al pliego de acusación el servidor público emplazado deberá acompañar las pruebas de que disponga y ofrecer las que no tuviera a su alcance.
- ✓ La Comisión Instructora, con vista de lo manifestado por el denunciado o transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior, sin que lo hubiere hecho, abrirá un periodo de pruebas de 30 días naturales dentro del cual recibirá las que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia comisión estime necesarias.
- ✓ Si al concluir el plazo señalado no hubiere sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Comisión Instructora podrá ampliarlo discrecionalmente en la medida que lo estime estrictamente necesario. En todo caso, la Comisión Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.
- ✓ Desahogadas las pruebas se dará por terminada la instrucción del procedimiento y se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales y por otros tres a la del servidor público y sus defensores, con el objeto de que tomen los datos que requieran a fin de formular alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.
- ✓ Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Comisión Instructora, en un plazo de ocho días naturales formulará sus conclusiones en vista de las cons-

tancias del procedimiento. Para este efecto analizará la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

- ✓ Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Comisión Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho en materia de la denuncia que dio origen al procedimiento.
- ✓ Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público encausado, las conclusiones propondrán la aprobación de los siguientes puntos: I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; II.- Que existe probable responsabilidad del encausado; y la sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 10 de la Ley. En tal caso la Comisión Instructora, dentro de un plazo de tres días naturales, remitirá el expediente integro, por conducto de los Secretarios del Congreso, al Presidente del mismo, en concepto de acusación para los efectos legales respectivos.
- ✓ La Comisión Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas al Diputado Secretario del Congreso, dentro del plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar del Congreso, que se amplíe el plazo para perfeccionar la instrucción, por un término que no exceda de quince días naturales.
- ✓ Una vez emitidas las conclusiones, la Comisión Instructora las entregará junto con el expediente al Diputado Secretario del Congreso o Diputación Permanente, para que le dé cuenta al Presidente de la misma, quien dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción del expediente anunciará que dicho Congreso debe reunirse en pleno como Gran Jurado de sentencia y resolver sobre la imputación de la comisión instructora y señalará día y hora para la erección en jurado de sentencia, reunión que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a la declaración formulada por el Presidente.

- ✓ El Diputado Secretario del Congreso o Diputación Permanente, notificará al denunciante y al servidor público denunciado, el señalamiento del día y hora para la erección del Congreso del Estado en Jurado de sentencia. Así mismo emplazará al denunciante y al servidor público denunciado para que se presenten ante el Congreso erigido en Jurado, con el objeto de formular alegatos respecto a las conclusiones formuladas por la Comisión Instructora.
- ✓ Las conclusiones de la Comisión se harán saber al denunciante y al servidor público acusado quien podrá estar asistido por su defensor, teniendo derecho a voz.
- ✓ El día y hora señalados, el Congreso del Estado erigido en Jurado de sentencia iniciará la audiencia respectiva procediéndose de la siguiente manera: I.- Se instalará la Legislatura con las dos terceras partes de sus miembros cuando menos, erigida en Gran Jurado de sentencia; II.- El Diputado Secretario dará lectura a las constancias del expediente así como a las conclusiones de la Comisión Instructora; III.- Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público denunciado o a su defensor o a ambos, para que aleguen lo que a sus intereses convenga; IV.- El denunciante podrá hacer uso del derecho de réplica y, a su vez el servidor público y su defensor del de dúplica; V.- Terminados los alegatos, la réplica y la dúplica si las hubiere, el denunciante y el servidor público encauzado se retirarán y una vez retirados el servidor público y su defensor, así como el denunciante, permanecerán los diputados en la sesión y procederán a discutir y a votar las conclusiones de la Comisión Instructora y a aprobar los que sean puntos de acuerdo que en ellas se contengan; VI.- Hecho lo anterior, el Presidente del Congreso del Estado hará la declaratoria que corresponda en definitiva, sobre la inocencia o responsabilidad del encauzado, así como de la sanción o sanciones que, en su caso, deban aplicarse. Dicha declaratoria tendrá efectos de sentencia resolutive.
- ✓ La resolución condenatoria del Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, se comunicará a quien corresponda para su ejecución.
- ✓ Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables.

Como puede observarse es un procedimiento bastante largo en el que se le otorga al sujeto del procedimiento el derecho de ofrecer pruebas, así como el de audiencia al menos tres veces.

Existe otro procedimiento previsto para los concejales, alcaldes y agentes municipales que cometan infracciones a las ordenanzas y reglamentos exclusivos del Municipio, de éste conocerá una comisión integrada por concejales del Ayuntamiento respectivo, en los términos de sus reglamentos, la que se encargará de analizar la acusación y que a su vez sustanciará el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado para que posteriormente proceda a emitir su dictamen.

Conociendo el dictamen el Ayuntamiento y erigido en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción respectiva mediante la resolución de las dos terceras partes de sus integrantes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Si la resolución del Ayuntamiento fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

e) Sanciones

El artículo 23 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, establece que la resolución condenatoria decretará la destitución del cargo y el periodo de inhabilitación, en su caso, para el ejercicio de la función pública. No existe un límite temporal respecto de la duración de la inhabilitación.

X.- REGISTRO PATRIMONIAL

a) Concepto

El registro patrimonial de servidores públicos, como su nombre lo indica, es un asiento o padrón en donde se lleva el seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de las administraciones públicas del Estado, así como del Poder Legislativo, Poder Judicial y Ayuntamientos. Este sistema funciona a través de las declaraciones de situación patrimonial.

b) Autoridades encargadas de llevar el registro patrimonial

Tratándose de dependencias y entidades de las administraciones públicas del Estado, dicho registro está a cargo de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo

del Estado. En el caso del Poder Legislativo, ya se señaló que no está regulado el órgano que tendrá a cargo esa facultad. Respecto del Poder Judicial, corresponde a la Dirección de Contraloría Interna del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Por último, los Ayuntamientos están a cargo de su propio registro de acuerdo con la ley local de la materia, sin que se advierta dicha facultad incorporada en la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

c) Personas obligadas

Las personas obligadas a presentar declaración de situación patrimonial en los términos y plazos señalados por la Ley son las siguientes:

I.- Ante el órgano competente del Congreso del Estado: Los Diputados, Oficial Mayor, Tesorero, Contador Mayor de Hacienda, Directores, Jefes, Auditores o responsables de las unidades, áreas o departamentos, y en general todos aquellos que manejen recursos económicos, materiales o humanos estatales, sea cual fuere el carácter de su denominación o designación. Así también lo harán los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos, Secretario, Tesorero, Oficial Mayor, hasta los servidores públicos municipales con nivel de Jefes de Departamento o sus equivalentes y aquéllos que manejen, recauden o administren fondos y recursos económicos, materiales o humanos municipales, sea cual fuere el carácter de su denominación o designación.

II.- Ante la Contraloría: Todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el Gobernador del Estado; así como aquellos que manejen, recauden o administren fondos y recursos económicos, materiales o humanos estatales, sea cual fuera el carácter de su denominación o designación. Así como los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, desde el Procurador General hasta los Jefes de Departamento, incluyendo a los Agentes del Ministerio Público y Policías Judiciales. Así mismo deberán presentar declaración de situación patrimonial los demás servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que determine la Contraloría, mediante disposiciones generales debidamente fundadas y motivadas.

III.- Ante el órgano competente del Poder Judicial: Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y Ejecutores de cualquier categoría o designación y en general todos aquellos que manejen recursos económicos, materiales o humanos sea cual fuera el carácter de su denominación o designación.

d) Plazos de presentación y tipos de declaración

I.- *Declaración inicial*: Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión.

II.- *Declaración de modificación patrimonial*: Durante el mes de mayo de cada año, siempre y cuando continúe el servidor público en el desempeño de su cargo, empleo o comisión, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

III.- *Declaración final*: Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo.

La ley establece en su artículo 48 que la consecuencia jurídica de no presentar las declaraciones inicial y de modificación dentro de los plazos indicados sin causa justificada, es que quede sin efecto el nombramiento respectivo, previa declaración de la Contraloría, substanciado el procedimiento administrativo que establece el Título Cuarto de la Ley, declaración que se comunicará en su caso, al titular de la dependencia o entidad en la que se encuentre adscrito el servidor público.

Respecto de la omisión de presentar oportunamente la declaración final, la consecuencia jurídica consiste en que la Contraloría procederá a la investigación del patrimonio del servidor público infractor en los términos del artículo 49 de la Ley, sin perjuicio de aplicar una sanción económica consistente en el importe de quince días a seis meses del último sueldo base presupuestal percibido por el servidor público, o inhabilitarlo por un período de uno a seis años, o ambas sanciones.

e) Finalidad del registro y procedimientos inherentes

Ahora bien, este registro patrimonial básicamente tiene la finalidad de detectar o evitar el enriquecimiento injustificado de los servidores públicos y que a su vez pudiera derivar de alguna conducta ilícita que actualice un delito penal. En este sentido, el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca prevé un procedimiento específico cuando derivado de la revisión de las declaraciones presentadas se adviertan signos exteriores de riqueza ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público.

En tales supuestos, la Contraloría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías y cuando estos actos requieran orden de Autoridad Judicial, la propia Contraloría formulará ante ésta la solicitud correspondiente. Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que a su derecho convenga. El servidor público a su vez tiene derecho de interponer el recurso de inconformidad ante la Contraloría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresarán los motivos de la inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del recurso.

Asimismo, establece el artículo 50 que una vez substanciado el procedimiento, la Contraloría hará al Ministerio Público en su caso, declaratoria de que el servidor sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio manifestado de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo y al efecto presentará la denuncia de hechos correspondiente para que el Ministerio Público inicie la averiguación previa y los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito, serán sancionados en los términos que disponga la legislación penal del Estado.

Por otra parte, en la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca se contempla el delito de cohecho de servidores públicos ya que el artículo 54 establece: *“Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XX del artículo 56 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que determinen conflicto de intereses (...)”*

Esta conducta prohibida no incluye los bienes que reciba el servidor público en una o más ocasiones de una misma persona física o moral de las mencionadas en el

apartado precedente, durante un año, cuando el valor acumulado durante ese año no sea superior a veinticinco veces el salario mínimo diario vigente en la Capital del Estado en el momento de su recepción y siempre y cuando sean manifestados por el servidor público en su declaración de situación patrimonial anual.

CONCLUSIONES

1. Es indiscutible la necesidad social, sobre todo en un Estado como Oaxaca en donde a últimas fechas se ha cuestionado la actuación de diversos servidores públicos, de que se regule adecuadamente la responsabilidad de éstos en todas sus vertientes, pues en un Estado de Derecho, los integrantes de la sociedad deben contar con los medios legales eficaces para vigilar y controlar el ejercicio de la función pública realizada a través de los diversos agentes.

2. Por cuanto hace a los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa, debe incluirse a los integrantes de los organismos autónomos como los establecidos en el artículo 3° de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca.

3. La ley introduce innovadoramente dentro del ámbito de aplicación del sistema de responsabilidades a personas que no tienen el carácter de servidores públicos pero que participan con éstos en contratos públicos relacionados con el manejo de recursos.

4. Tratándose de responsabilidad administrativa, la ley de la entidad adicionó algunas obligaciones distintas a las reguladas en materia federal que resultan trascendentes pues involucran el manejo adecuado de los recursos públicos, la incompatibilidad de empleos, la contratación de familiares, la denuncia de otros servidores públicos que cometan actos u omisiones irregulares, así como a la rendición de cuentas relativa a la entrega del despacho a cargo del servidor público.

5. Tratándose de responsabilidad administrativa, es preciso regular la existencia de quien tendrá el carácter de órgano interno de control en el Congreso del Estado.

6. Resultaría conveniente que se redujera a un solo recurso administrativo para impugnar las resoluciones que impongan sanciones administrativas, para no generar confusión al particular, ya que no tiene ningún sentido práctico que existan dos recursos; aunado a lo anterior, me parece que tampoco es muy adecuado que la resolución

de dichos recursos no sea impugnabile, pues ello le resta eficacia al control de la propia administración sobre sus actos ya que en todo caso, para el particular afectado es más conveniente que conozca de manera imparcial un juez ajeno a la administración de la entidad.

7. La responsabilidad resarcitoria se encuentra regulada satisfactoriamente en la entidad e incluso existen dos leyes distintas que la regulan en casos diferentes. Al respecto, creo que sería suficiente con ejercer dicha facultad contra el servidor público, ya que la posible imposición de una multa económica derivada de un procedimiento disciplinario independiente, lo obligaría a soportar una doble carga económica por la misma conducta. Por supuesto que para tal fin, tendría que adecuarse la regulación legal y facultar a cada autoridad para imponer una u otra, en el caso de procedimientos paralelos derivados de los mismos hechos infractores.

8. Por cuanto hace a la responsabilidad patrimonial del estado, existe un retraso en la entidad que la pone en desventaja sobre otras entidades y respecto del sistema federal, pues sólo contempla una responsabilidad subsidiaria del estado y bajo ciertos supuestos; de ahí que resulte conveniente que el sistema evolucione en aras del Estado de Derecho.

9. La responsabilidad civil de los servidores públicos al encontrarse directamente relacionada con la responsabilidad patrimonial del estado, debe evolucionar acorde con ésta de manera que no resulte necesario que el particular demande al servidor público por vía civil, pues ello implica un camino más largo y costoso; por ello, considero necesario que se contemple la responsabilidad objetiva y directa del estado.

10. Por cuanto hace a la responsabilidad penal y política, me parece que su regulación es adecuada, si bien sobre la segunda el problema no es de ineficacia de normas jurídicas sino de que efectivamente exista y se haga valer en la práctica este control sobre la actuación de los servidores públicos respecto de sus actos de gobierno y omisiones.

FUENTES:

Biblioteca virtual Luis Ángel ARANGO. Consultable en: <http://lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo35.htm>

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos". Porrúa. México. 2005. p. 48.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Responsabilidad Civil". Diccionario Jurídico Mexicano, t. PZ, 5ª. Ed., Porrúa. UNAM. 1992, pp. 2826-282.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. I. "Derecho Administrativo 2º Curso". Oxford University Press. UNAM. México. 2005. p. 378.

MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO Santiago. Compiladores. "Control externo y responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Primera Edición. 2005. p. 19. Consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1551/pl1551.htm>

Varios. Estudios en homenaje a Don Alfonso NAVA NEGRETE En sus 45 años de docencia. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. "La responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano." Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2006. p. 7. consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2301/11.pdf>

Varios. La responsabilidad patrimonial del Estado. Memorias del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado. HARO BELCHEZ Guillermo. "Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con el régimen de responsabilidad de los servidores públicos." México. Primera edición: 2000. Instituto Nacional de Administración Pública. p 52. Consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1392/pl1392.htm>

Varios. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". VAZQUEZ ALFARO, José Juis. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994. p. 66. consultable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/907/pl907.htm>.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Convencion Americana sobre Derechos Humanos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Oaxaca.

Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Oaxaca.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Código Civil para el Estado de Oaxaca.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Código de Ética para los Servidores Públicos de la Institución del Ministerio Público del Estado de Oaxaca.

Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Reglamento Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca de Juárez.