

288
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y
SUS DEFICIENCIAS EN LA APLICACIÓN A
SERVIDORES PUBLICOS DEL PROGRAMA
ATENCIÓN CIUDADANA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BEATRIZ MENDEZ MEZA

**ASESOR DE TESIS :
LIC. MARIA FELICITAS BARRAGAN Y ESQUIVEL**

MÉXICO

1998



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

266507.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

QUE ES Y SERA LA MAXIMA CASA DE ESTUDIOS

EN ESPECIAL:

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

"CAMPUS ARAGON"

AGRADECIMIENTOS.

*A Dios que nunca me ha abandonado y me permitió
llegar a este momento tan importante, el cual constituye uno de
mis anhelos más deseados.*

*A MI ASESORA: Lic. María Felicitas Barragan y Esquivel; a quien le estoy agradecida
por brindarme su amistad, confianza y tiempo, ya que aunada en diversas actividades
siempre tuvo un espacio para dedicarlo desde el inicio hasta la conclusión de la presente.*

A LOS LICENCIADOS:

Miguel Aguilar García.

Jesús Armando Perea Rivera.

Francisco J. Torres Morales.

Felix E: Reynoso Vázquez.

GRACIAS.

CON CARIÑO Y AMOR

DEDICO ESTA TESIS:

A MIS PAPAS: Francisco ya que ha sido digno ejemplo de superación, no importando los obstáculos que se le han presentado.

Juana A. porque es el ejemplo de la mujer cariñosa noble y fuerte.

A ambos porque en el transcurso de la vida me han proporcionado confianza, fortaleza y nobleza. Grandes Valores que dirigen mi actuar por el camino correcto para culminar las metas trazadas.

Por brindarme apoyo, comprensión y tiempo. Por su amor, invaluable tesoro, por eso y por mil cosas más los quiero más que a mi vida. Por brindarme la más grande de las riquezas: "Una Carrera Profesional".

Eternamente agradecida por siempre estaré.

A MIS HERMANOS: Adolfo, Everardo, Yolanda, Minerva y Oscar R. A cada uno de ellos por contribuir a formar una familia fuerte. Por que a pesar de todo, permanecemos siempre unidos. Por su cariño, apoyo y confianza.

A ELISEO: Por todos los momentos que comparte conmigo, los cuales son de gran importancia, por ser uno de los motivos que me impulsaron a la realización de la presente, por su amor, cariño y paciencia.

A GRISELDA: Una persona maravillosa que el destino puso en mi camino; por sus invaluable consejos, ya que me proporciona su ayuda y amistad desinteresadamente.

A MIS AMIGOS: Sería imposible nombrarlos y si en algún momento, este trabajo llega a estar en sus manos, quiero decirles que con su amistad lograron que pasara momentos inolvidables los cuales recordare toda mi vida.

BEATRIZ.

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS DEFICIENCIAS EN LA APLICACION A
SERVIDORES PUBLICOS DEL PROGRAMA ATENCION CIUDADANA.**

INTRODUCCION

CAPITULO I

PROGRAMA DE ATENCION CIUDADANA

1.1 NECESIDAD DE SU CREACION	1
1.2 OBJETIVOS	3
1.3 COMO FUNCIONA	11
1.4 AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN	19
1.4.1 SECRETARIA DE GOBERNACION	20
1.4.2 SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	21
1.4.3 AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARESINAS	22
1.4.4 SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	23
1.4.5 SECRETARIA DE SALUD	25
1.4.6 SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	25

CAPITULO II

SERVIDOR PUBLICO

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	27
2.2 CONCEPTO	33
2.3 OBLIGACIONES	40
2.4 EJERCICIO INDEBIDO DE LA FUNCION PUBLICA	51
2.5 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO	55
2.6 CLASIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD	56
2.6.1 RESPONSABILIDAD PENAL	57

2.6.2 RESPONSABILIDAD CIVIL	60
2.6.3 RESPONSABILIDAD POLITICA	64
2.6.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	66

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1 ANTECEDENTES	70
3.2 GENERALIDADES	75
3.3 INVESTIGACION	81
3.4 QUEJA Y DENUNCIA	82
3.5 INSTRUCCION	85
3.5.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO	85
3.5.2 AUDIENCIA	88
3.5.3 OPCIONES PROCEDIMENTALES	89
3.6 RESOLUCION	90
3.6.1 TIPOS	91
3.6.2 EJECUCION DE LA SANCION	92
3.7 MEDIOS DE IMPUGNACION	93

CAPITULO IV

APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PROGRAMA DE ATENCION CIUDADANA.

4.1 CAPTACION E INTEGRACION DE LA QUEJA O DENUNCIA	97
4.2 TRAMITACION DE LA QUEJA O DENUNCIA	102
4.3 REMISION DE LA QUEJA O DENUNCIA A LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO	108

4.3.1 INVESTIGACION	111
4.3.2 RATIFICACION	111
4.3.3 ANALISIS	112
4.3.4 AUDIENCIA	113
4.3.5 RESOLUCION	115
4.4 REMISION DE LA RESOLUCION DE LA QUEJA O DENUNCIA A LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	118
4.5 DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	120
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	133

INTRODUCCION.

En el presente trabajo se intenta abordar de manera sencilla uno de los objetivos iniciales y primordiales en el mandato del Presidente de la República, como lo es el de la Simplificación Administrativa, con tal propósito desde Febrero de 1989 el titular del Ejecutivo Federal en esa fecha Lic. Carlos Salinas de Gortari estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuya coordinación se asignó a la entonces llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en el que participan las dependencias y principales entidades del sector paraestatal.

Uno de los objetivos a lograr es fortalecer la confianza ya perdida a las autoridades de la Administración Pública y en la que el ciudadano como usuario no formaba parte, aunado a esta situación surge el programa de Atención Ciudadana como una forma de enlace entre la autoridad y el ciudadano, para tal efecto fue necesario implementar un sistema de contacto directo entre autoridad y ciudadano (usuario) consistente en establecer módulos de orientación ubicados en las dependencias de mayor problemática en los cuales el usuario denuncia o se queja del servidor público que no realizó su acción pública de manera ágil, transparente y apegada a la legalidad. De esta manera el usuario es el participante activo en el mejor desempeño del servicio público que se le proporciona y si en determinado momento se logran establecer los elementos para determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad se podrá adoptar un sistema de responsabilidad en el servicio público que defina las obligaciones de quienes en el desempeñan un empleo, cargo o comisión y en el que se prescriben sanciones eficaces para quienes faltan a sus deberes, no solo contemplando el aspecto sancionador, sino también el preventivo que constituye uno de los pilares de cualquier Estado de Derecho.

De esta manera al expedirse normatividad en este sentido se busca garantizar que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar que los servidores públicos no trasciendan del marco específico que los rige; y en caso de que esta actuación no se encuadre a las normas establecidas existan los medios necesarios para corregir y sancionar.

Las reformas Constitucionales realizadas en 1982 pretenden agotar todos los posibles actos y omisiones en que puedan incurrir los servidores públicos y de esta forma evitar lo que en tantas ocasiones ha sucedido en el transcurso del tiempo; que los servidores públicos burlen o transgredan impunemente las leyes, por falta de una adecuada reglamentación legal para hacer efectiva su responsabilidad, para lo cual tanto Nuestra Constitución, como la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y demás reglamentaciones han establecido la implantación de un procedimiento administrativo al que es sometido todo servidor público que incurra en responsabilidad, sin embargo, en éste no todo es perfecto, porque llega a tener deficiencias que en el transcurso del presente trabajo se podrán observar, para llegar a dicho objetivo fue necesario dividirlo en cuatro capítulos :

El primer capítulo, en el cual se trata de dar a conocer el programa de Atención Ciudadana que fue implementado en 1990 por mandato del entonces Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, en el cual la Secretaría de Desarrollo Administrativo implementó el sistema nacional de quejas y denuncias en atención a la ciudadanía, el cual ha jugado un papel muy relevante, toda vez que ha constituido uno de los principales instrumentos con que opera para promover la participación de la población

El segundo denominado servidores públicos en el cual se trataron de abarcar todos los antecedentes que tuvieron su origen en la Legislación de 1896 y que a través de los años ha sido reformada para una mejor eficiencia, ya que en el transcurso del tiempo se han subsanado errores que el legislador ha creído convenientes, como lo fue el hecho de que en años anteriores era necesario la integración de un jurado de responsabilidades, en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos ya no se contempla esta situación.

El tercer capítulo llamado el Procedimiento Administrativo en el cual se señala como se desarrolla en sus diversas etapas el procedimiento legal de la acción pública y la aplicación de las leyes administrativas, ya que por medio del procedimiento administrativo se asegura el mantenimiento del principio de legalidad y se refleja la desconfianza del legislador respecto a algunos funcionario que actúa en asuntos administrativos.

Finalmente el cuarto y último capítulo designado a la aplicación del Procedimiento administrativo en el programa de Atención Ciudadana, el cual abarca toda la información de los capítulos anteriores, apreciándose cómo se realiza la captación de la queja o denuncia en los módulos de Atención Ciudadana establecidos en puntos estratégicos, y además se cita la

tramitación se da a la queja o denuncia y sobre todo la intervención de los Organos de Control Interno de la dependencia que se trate, para poder apreciar como es aplicado el procedimiento administrativo a los servidores públicos que en ella participan y así poder percatarse de las deficiencias que el procedimiento pueda tener.

Se considera de gran importancia todo lo relativo a los servicios públicos que se proporcionan en todo el país, porque toda nuestra vida gira en torno a la Administración Pública y por lo cual no podemos estar excluidos de una actitud negativa de algún servidor público, porque todos en alguna ocasión fungimos como usuarios y no podemos estar al margen de tal situación.

CAPITULO I

PROGRAMA DE ATENCION CIUDADANA.

1.1 NECESIDAD DE SU CREACION.

Desde el inicio de su mandato el Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León enfrentó el reto de conducir, promover e impulsar los esfuerzos para modernizar al país partiendo fundamentalmente del objetivo ya planeado e instituido por el Lic. Carlos Salinas de Gortari durante el primer año de su mandato [1989] y el cual tiene como objetivo primordial establecer el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal y el de Contraloría Social, cuya coordinación se asignó a la Secretaría de Contraloría General de la Federación ahora denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo como base constitucional las concedidas en el artículo 89 en el que se indican las facultades y obligaciones del Presidente de la República, tomando como referencia el artículo en comento y en relación con el artículo 92 de nuestra Carta Magna en el que se indica que todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo que el asunto corresponda, ahora bien el programa en referencia es un acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en el mes de Abril de 1989, en el que participan las dependencias y principales entidades del sector paraestatal.

Con la implantación del mencionados programas se tiene la tarea de buscar la transparencia agilidad y eficiencia en el accionar de las instituciones públicas frente a los sectores de la sociedad a que sirve. Esta es la exigencia creciente e insoslayable porque siendo más amplia, activa y organizada la participación de la sociedad en las acciones del Estado, no podía concebirse una interacción entre autoridades y particulares productiva y eficiente, cuando el aparato estatal [servicios públicos] en alguno de sus frentes más importantes adolecía de la capacidad necesaria para ofrecer eficiencia.

Por ello la orientación del esfuerzo de la simplificación ha obedecido con mayor énfasis a lograr un cambio cualitativo en la función pública que se tradujera en beneficios directos para la población. Es por ello que el Gobierno de la República por instrucciones de su titular y de acuerdo a sus facultades Constitucionales concedidas entre las que se encuentra la creación de acuerdos, se abocó a la tarea de resolver y desterrar algunas anomalías presentadas en diversos sectores públicos, para tal objetivo se instaló una comisión encabezada por el entonces Secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios, en la que participaron :

Secretaría de Relaciones Exteriores,

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,

Secretaría de Salud,

Aeropuerto y Servicios Auxiliares,

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,

Secretarios que pusieron en marcha el 12 de Diciembre de 1989 el programa de Solidaridad en el que se estableció conjuntamente la Contraloría Social como la dirección que asumiría el cargo de plantear opciones para lograr los objetivos primordiales que se tendrían planeados.

Dentro de las opciones de la Contraloría Social surge el programa de Atención Ciudadana ya que cumplió de manera eficiente con los objetivos ya planeados, desde su creación y que han venido evolucionando y perfeccionándose desde el inicio del proyecto hasta la fecha, de tal forma que se ha incidido y profundizado cada vez en aquellas áreas críticas del servicio público que mayor problemática han causado en su relación con la ciudadanía.

Es en respuesta al llamado de la ciudadanía que requería del auxilio de alguna autoridad para poder plasmar de alguna forma su inconformidad por que en algunas ocasiones el servicio que se proporcionaba era deficiente y con diversas anomalías, que regularmente se presentaban en las dependencias en las en que se presentaban a requerir de algún servicio, de esta manera es como surge el programa como un mecanismo para proteger al público en sus derechos como usuario.

De aquí que, al quedar establecido por parte del titular del Ejecutivo el propósito de modernización del sector público se trazarán las principales líneas de acción para alcanzar este cometido. Entre ellas destaca la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en ejercicio de sus derechos, o en el cumplimiento de sus obligaciones cuya expresión formal de compromiso fue el de el Programa de Atención Ciudadana, que coordinará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

1.2 OBJETIVOS.

El Programa de Atención Ciudadana contó, para garantizar su ejecución efectiva, con los objetivos, estrategias y mecanismos de administración y seguimiento que se exponen a continuación :

Modernizar la economía nacional que requiere como condición fundamental contar con un sector público ágil, eficiente y capaz de promover la infraestructura económica y social necesaria para el desarrollo del país.

La simplificación del aparato gubernamental era indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad de los sectores económicos que permitan facilitar la efectiva incorporación de la micro, pequeña y mediana industria para que la población logre los beneficios de una sana economía.

Sólo si se cuenta con reglas y normas sencillas y claras, se facilitarían los trámites y gestiones, y ésto se lograría si se desburocratizaba y transparentaba el quehacer público, se podía llegar a cumplir uno de los primeros objetivos.

-Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.

La acción esencial del gobierno, la operación de los sistemas, procesos y trámites, y el cumplimiento de las metas y programas institucionales, recaen en los servidores públicos. Su nivel de desempeño deriva en la mayor o menor eficiencia de la función pública.

Por ello, el esfuerzo del Programa de Atención Ciudadana, que busca trascender en el plano del mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer en las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales cuya importancia es innegable, para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que implicará el convencimiento y el acrecentamiento de la conciencia de su misión superior : servir a la sociedad.

A través de la capacitación, de la motivación y de la orientación permanentes a todos los niveles de la administración-desde los de alto mando hasta los meramente operativos-se sustentará el cambio, para impulsar al mejoramiento de las formas de actuar en las instituciones gubernamentales. De esta manera, las acciones de simplificación se darán como consecuencia ya no exclusivamente de la voluntad de la autoridad superior, si no del concurso, iniciativa y participación de todos los integrantes de los organismos del gobierno.

-Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.

La orientación del Programa de Atención Ciudadana, en la presente administración se ha dirigido hacia una acción integral de transformación de la acción gubernamental, más que a la facilitación específica y aislada. de los distintos trámites públicos. Así, se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas de servicio público que mayor problemática habían causado en relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales ya obsoletos, lentos e inadecuados que no permitan atender con agilidad y eficiencia a los usuarios.

A esto habrá que añadir en muchos casos la existencia de instalaciones físicas insuficientes, mal ubicadas y descuidadas, y el trato frío e impersonal o indiferente de algunos servidores públicos encargados de las gestiones. Ello se refleja en los servicios públicos básicos prestados con ineficiencia, que no representan soluciones efectivas a las demandas y requerimientos de la sociedad, sino pérdida de tiempo, largos peregrinajes de oficina en oficina y gastos excesivos.

-Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate de la corrupción.

El combate y la erradicación de los fenómenos de corrupción de la actividad pública, han representado una alta prioridad del gobierno. Para ello, se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que, fundamentalmente, disponen de una mayor y mejor fiscalización y revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estricta y escrupulosa de las sanciones administrativas y penales previstas por la legislación.

En el ámbito preventivo se impulsó la simplificación administrativa como un instrumento de excelencia de esta tarea que tiene encomendada el programa de atención ciudadana que es el abatir las condiciones de complejidad y dificultad en la realización de los trámites gubernamentales que son la principal fuente generadora de conductas contrarias a la ética y a la legalidad. Es indiscutible la presencia de intermediarios y gestores en las oficinas públicas de mayor demanda de servicios obedece principalmente a las trabas con que se topa la ciudadanía al asistir a ellas para la realización de algún trámite. Es práctica frecuente valerse de medios ilícitos como la propina o la dádiva, para salvar requisitos imposibles de cumplir o para evitar molestias, tardanza y colas. La premisa es clara : a mayor transparencia y sencillez, menor corrupción.

Normas actualizadas y congruentes con nuestra realidad, requisitos mínimos, claros y fáciles de cumplir, orientación e información suficiente, clara y accesible, métodos modernos y ágiles de atención al público, e instancias de autorización racional y expedita, han sido propósito de esta simplificación que proporcionará un entorno de facilidad y transparencia en la gestión pública, con lo cual se evitaran los fenómenos de ilegalidad y corrupción en la realización de los trámites oficiales.

-Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.

El Programa de Atención Ciudadana no se concibió como una tarea unilateral y exclusiva del gobierno en favor de la ciudadanía. No se trato de dar un paliativo a los problemas de burocratismo que tanto han lesionado el interés público, mediante la agilización y modificación a criterio de las autoridades

de algunos trámites que, por su ancestral complejidad, ya representan un foco de problemas que era imperativo resolver.

El propósito va más allá : abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población ya que su participación es de gran importancia para poder responder directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por dichos sectores. Nadie más que el usuario de un servicio público conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando, y nadie mejor que él para proponer como podría mejorarse y hacerse en forma más clara y sencilla.

Así como los objetivos específicos antes señalados proporcionaron un marco de congruencia a los compromisos asumidos, se estableció una estrategia basada en cuatro vertientes o líneas de acción que permitieron homogeneidad y cobertura suficiente en las dependencias y entidades que entraron en este programa.

Las vertientes que a continuación se presentan han cubierto la necesidad de revisar o modificar distintos aspectos de la forma en que se llevarán a cabo las funciones asignadas a cada dependencia o entidad, para dar una respuesta integral a la meta de mejorar los trámites que atienden en los servicios que otorgan.

DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Las acciones incluidas en esta vertiente tienen como propósito fundamental acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. El desahogo de trámites, la atención de asuntos, la resolución de problemas en el lugar mismo donde se originan, se traducen en la eliminación de traslados innecesarios y costosos, de molestias y de retrasos para los usuarios.

Esta vertiente incluye las medidas de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieran para el buen desempeño de sus funciones. Este fortalecimiento no representa un indiscriminado aumento de personal o recursos, sino la delegación de facultades y la adecuación de recursos a ese incremento de atribuciones. Se busca el traslado de la responsabilidad a instancias regionales sobre funciones o procesos completos conservándose en las oficinas centrales las facultades de

normatividad y vigilancia para lo que fue necesario realizar la desconcentración y descentralización para lo cual se dará el concepto de estas dos figuras administrativas.

DESCONCENTRACION : Es una figura creada para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia ya que se indica que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia.

DESCENTRALIZACION : Que consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que exista en ellas facultades indispensables para conservar el poder.

Por lo tanto, estas acciones de descentralización, se realizarán mediante una coordinación respetuosa entre los estados y municipios, trasladarán facultades a los gobiernos locales, junto con los recursos necesarios para su ejercicio. La trascendencia de estas medidas requerirán generalmente de programas concertados, de instrumentación en los que la Federación brindara su apoyo a las autoridades locales y cuando sea posible se trasladará la responsabilidad de la operación a los propios usuarios.

DESREGLAMENTACION ADMINISTRATIVA.

Esta línea de acción requiere de un profundo ejercicio de revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar y disminuir requisitos o condiciones en el cumplimiento de obligaciones, bajo el principio de confianza en el público usuario.

Las acciones que se instrumentarán han de llegar efectivamente a lo que puede calificarse como una modernización del marco normativo vigente. Al suprimir disposiciones obsoletas o inadecuadas no sólo se eliminará la incongruencia y los obstáculos, sino que se generará una reglamentación encaminada a estimular la actividad económica al facilitar su operación dentro de cauces regulares y ordenados.

AGILIZACION DE TRAMITES.

Esta vertiente complementará la transparencia y facilitación derivada de la desreglamentación, mediante procesos de revisión y ajuste de los esquemas de gestión y tramitación en las oficinas públicas,

logrando acortar los tiempos de revisión o autorización, suprimiendo instancias innecesarias y aumentando la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.

MODERNIZACION INTEGRAL DE LOS SISTEMAS DE ATENCION AL PUBLICO.

Esta vertiente incluye las acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público. Facilitar las gestiones a través de una mejor información al usuario, reducir instancias a través de ventanillas únicas y, en forma destacada, multiplicar mecanismos a disposición del usuario para que pueda denunciar irregularidades, hacer sugerencias de mejora e incluso, expresar sus reconocimientos, estos son los principales aspectos de esta vertiente. Estas acciones requerirán tanto de un proceso de modificación integral y profunda en los sistemas operativos y de su automatización, como la adaptación, capacitación y motivación de los servidores públicos, congruentes con los nuevos mecanismos, que permitan ofrecer respuestas más rápidas y completas a las consultas y trámites que requiere la ciudadanía.

Dentro de este contexto se puso énfasis en las acciones de coordinación interinstitucionales o intersectoriales donde concurrirán dos o más dependencias o entidades. En estos casos se establecieron mecanismos que permitan realizar un proceso completo de trámites en forma más sencilla y rápida, sin necesidad de acudir a oficinas localizadas en distintos lugares.

ORIENTACION DEL PROGRAMA E IMPACTO DE LAS ACCIONES.

Como ya se mencionó, correspondió a la Secretaría de Contraloría General de la Federación ahora denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la responsabilidad de integrar y dar seguimiento al Programa de Atención Ciudadana entre otros y a las dependencias y entidades la de ejecutar los programas y acciones incluidas en el ámbito de sus funciones y atribuciones. Para cumplir con lo anterior, dichas dependencias y entidades federales presentarán cada año el programa que contendrá los objetivos y detalles de las acciones que realizarán con especificación de los tiempos de realización y responsables directos.

El criterio básico de selección de las acciones por realizar fue el de calidad y cobertura más que el de cantidad. Las acciones deberán traducirse en verdaderos impactos en beneficio de la sociedad, ya que a nadie le servirán los logros que sólo se reflejan en documentos o informes de resultados.

Adicionalmente, el programa se conformó tomando en cuenta lo siguiente :

1.- La ampliación y profundización de los programas conjuntos que afectan al sector productivo con especial énfasis en la industria micro, pequeña y mediana.

2.- La definición de la forma y modalidad que debían adoptar las oficinas gubernamentales que tienen mayor contacto con el público y donde persisten complejidades, ineficiencias y conductas ilícitas.

3.- El incremento de la comunicación con la ciudadanía y con los organismos de representación social para captar demandas y propuestas de mejoramiento de servicios, aprovechando el sistema nacional de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía.

4.- La extensión de los esfuerzos de capacitación y orientación a los servidores públicos federales para mejorar la atención a los usuarios en las ventanillas de las oficinas públicas, y lograr que los trámites simplificados operarán eficientemente.

5.- El proceso de identificación de acciones se iniciará a partir de dos fuentes : en primer término, de las demandas ciudadanas expresadas en forma directa o a través de los medios de difusión y, en segundo lugar, de las inquietudes de los empleados públicos y de las propias dependencias por mejorar la calidad de sus servicios, como una tendencia natural del ser humano y de las instituciones por superarse en forma continua.

Con base en estas iniciativas, cada dependencia, en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, formularon un diagnóstico sobre aquellas áreas o procesos detectados como problemáticos, el cual proporcionó los elementos de juicio necesarios para seleccionar, de acuerdo con prioridades previamente determinadas, aquellas acciones cuya cobertura de beneficios se extiende al mayor número de usuarios, sobre todo , las que inciden en los sectores de la población con menores recursos, incluyendo asimismo, las acciones que impactan en mayor medida la actividad económica y el nivel de

empleo. De esta manera se incluyó además, la relación planeada de las acciones por desarrollar, la definición de los parámetros de evaluación que comparaban la situación anterior de los trámites y la situación modificada, con indicación de los beneficios en tiempo, costos, cantidad y calidad de los bienes y servicios, posteriormente se llevará a cabo un análisis de costo-beneficio.

CAPACITACION Y DIFUSION.

Asimismo, el Programa contempla, en apoyo a la instrumentación de las acciones simplificadas, el desarrollo por parte de las dependencias las cuales cuentan con cursos de capacitación a los servidores públicos responsables de su operación. Con ello se cumplirá con un doble propósito : por un lado, proporcionar el conocimiento y mejorar las habilidades para el desarrollo de los nuevos esquemas de trabajo y, por otro lado, establecer una nueva cultura administrativa en la que los empleados públicos adopten una mejor actitud de servicio hacia la ciudadanía, disminuyendo las posibilidades de retroceso.

También quedaron incluidas en el programa acciones de difusión a través de los medios masivos de comunicación, mediante los cuales se darán a conocer los resultados de las acciones realizadas; adicionalmente, se distribuirán carteles y folletos en los centros de atención al público. De este modo se estará propiciando que sea el público mismo quien vigile el cumplimiento de las medidas adoptadas y señale fallas o retrocesos.

La vigilancia del cumplimiento del Programa correspondió en primera instancia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y corresponsablemente a cada dependencia y entidad; en forma complementaria, la Contraloría Interna o el Auditor General realizarán el seguimiento de las acciones comprometidas y verificarán en el campo los avances y resultados. Los responsables del cumplimiento del programa en las dependencias también efectuarán el seguimiento en las entidades coordinadas de su sector.

Trimestralmente, el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo sostendrá reuniones de evaluación con los Titulares de las dependencias y algunas entidades, en las que analizarán los avances y se acordarán medidas correctivas en los casos de desviación o retrasos.

No se descarta la posibilidad que exista algún impedimento que demore el cumplimiento de las acciones, por lo que deberán ser reprogramadas para el siguiente ejercicio; sin embargo, cabe señalar que, en términos generales se pretende alcanzar metas superiores a las programadas.

Al final de cada año, se integrará una evaluación en la cual se señalarán las medidas de mayor impacto que fueron concluidas por cada dependencia y entidad, resaltando los beneficios que se obtendrán. Estos informes serán presentados por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo al titular del Ejecutivo Federal quien, además de otorgar su aprobación, dictará las principales líneas de acción, y actividades o sectores que deberán ser reforzados en los programas.

Como ha quedado señalado, el Programa tiene entre sus objetivos el fomentar y ampliar el acercamiento entre sociedad y gobierno.

El reconocimiento de la capacidad, responsabilidad y madurez que la ciudadanía debe alcanzar dentro del proceso de desarrollo, para el cumplimiento de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos, ha establecido una base sólida de confianza mutua en la relación cotidiana.

Sustentado en este concepto el esfuerzo simplificador del gobierno se realizará con una amplia y creciente participación de la ciudadanía. La captación de propuestas sobre mejoras y de señalamientos de deficiencias que plantearán los ciudadanos y sus organizaciones, ha sido adoptada como la fuente principal para determinar las acciones que, en forma prioritaria, deberán realizar las dependencias y entidades federales en mejora de la atención al público.

1.3 COMO FUNCIONA.

En la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se ha realizado un proceso constante de modernización, con lo cual se requirió de la creación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, el cual ha jugado un papel relevante, toda vez que se ha constituido en uno de los principales instrumentos con que opera la Contraloría Social y a su vez el Programa de Atención

Ciudadana. Mediante este sistema, se ha promovido una participación organizada de la población y sus organismos de representación como coadyuvantes directos de la autoridad formal, en la vigilancia del quehacer público, tanto en el desempeño escrupuloso de las responsabilidades que tienen asignadas los servidores públicos, como en el manejo eficiente de los recursos federales.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante este sistema, al cual se ha dado un carácter eminentemente preventivo; ha consolidado los mecanismos de captación y atención de solicitudes ciudadanas, y ha creado nuevos espacios de expresión, con la finalidad de acercarlos cada vez a las áreas donde se proporcionan los servicios, lo que ha propiciado cubrir todo el territorio nacional, y atender diversos núcleos específicos de usuarios.

Es así que estos mecanismos no sólo están disponibles para que los usuarios acudan a ellos a exponer sus quejas y denuncias por presuntas irregularidades de los servidores públicos o por deficiencias en los trámites, y para que obtengan una respuesta a su petición; sino también para resolverles con la mayor brevedad y con eficiencia las consultas relativas a los trámites que deban realizar ante las autoridades; también para captarles las sugerencias de mejoramiento, agilización y modernización de trámites y servicios, propiciando así que éstos cubran las expectativas de la población; así como para que si lo desean reconozcan la buena actuación de los servidores públicos.

Bajo este esquema la ciudadanía tiene a su disposición los mecanismos que se implantan dentro del programa de atención ciudadana y los cuales operan de la siguiente manera :

OFICINA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

En todas las dependencias y entidades paraestatales del gobierno federal se cuenta con personal especializado que está listo a apoyar a la ciudadanía en el momento de hacer algún planteamiento, o para asesorarlo en aspectos legales, a efecto de que reciban una respuesta oportuna y eficiente por parte de las autoridades.

SISTEMA DE ATENCION TELEFONICA A LA CIUDADANIA - SACTEL.

Desde diciembre de 1989 se puso a disposición de la población el Sistema de Atención Telefónica a la ciudadanía que opera de manera gratuita, con el propósito de alentar la participación de los usuarios. Este sistema gradualmente ha ido evolucionando, de tal manera que actualmente cuenta con un subsistema automatizado de información que contiene más de 1,800 trámites y conceptos de los más demandados por la población y que corresponden a las dependencias y entidades que tienen un mayor trato con el público, de esta manera se proporciona información a los usuarios sobre diversos trámites que realizan ante las dependencias. Como se puede observar, existe una gran variedad de información con la que se da apoyo permanente a los usuarios, y a través del sistema automatizado, es posible resolver en 40 segundos al ciudadano que llama desde cualquier punto del país, sus dudas sobre los requisitos, costo, tiempo y área responsable de otorgar los trámites y servicios que brindan las dependencias. A efecto de aprovechar todos los servicios que proporciona el SACTEL los ciudadanos solo requieren de marcar un número telefónico.

Por otra parte, mediante campañas permanentes de difusión en los medios masivos de comunicación y con elementos promocionales y publicitarios, se hace del conocimiento de la población los servicios que proporciona SACTEL, a efecto de propiciar una utilización constante de este sistema. Es importante destacar que a partir del mes de octubre de 1992 se determinó que SACTEL proporcionaría atención personalizada las 24 horas durante los 365 días del año, con la finalidad de que en todo momento la población pueda tener acceso a esta fuente de información.

MODULOS DE ORIENTACION Y QUEJAS O PARTICIPACION CIUDADANA.

La ciudadanía cuenta con diversos módulos de orientación y quejas instalados cerca de las áreas de servicios, en donde se ha apoyado a los usuarios en las resolución de sus problemas de tramitación, siendo operados por prestadores de servicio social debidamente capacitados, los cuales orientan y asesoran, además difunden la normatividad que regulan los trámites y servicios, como labor preventiva para evitar irregularidades. Los módulos más representativos son :

a) Módulos Paisano y Vecino.

En las 36 ciudades con mayor afluencia migratoria de las fronteras y del centro del país, los connacionales, turistas y viajeros cuentan con 100 módulos en los cuales los prestadores de servicio social los orientan, asesoran y resuelven algunos problemas cuando no se ha cumplido con la normatividad; esta orientación se da básicamente : en materia aduanal sobre la franquicia y el semáforo fiscal, importación temporal de vehículos, pago de impuestos, decomiso de vehículos y mercancías, y sobre la declaración simplificada; en los aspectos relacionados con los servicios migratorios como lo es el llenado de formas migratorias, la estadística de transmigrantes; en los trámites fitosanitarios en la expedición de permisos de importación y exportación de animales al país, de trofeos de caza, y de productos comestibles de origen vegetal y animal.

b) Módulos de atención ciudadana.

Para apoyar a los usuarios en el cumplimiento de las modificaciones de la nueva Ley General de Salud se establecieron 4 módulos ubicados en las Direcciones Generales de Control Sanitario de Bienes y Servicios, de Control de Insumos para la Salud, y de Salud ambiental, así como en la oficina de Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal, en ellos se orienta a la ciudadanía sobre aspectos de regulación sanitaria relativos a : avisos de apertura y licencias sanitarias para establecimientos mercantiles; autorizaciones para la importación de productos médicos; de sustancias para hacer alimentos y medicamentos; manejo de plaguicidas y fertilizantes, así como en la importación de material quirúrgico.

c) Oficina de quejas y denuncias contra abusos de policía.

También la ciudadanía cuenta con una instancia, ubicada en la glorieta del metro de los insurgentes, a la cual acude a presentar las irregularidades cometidas por los elementos policiacos, con la seguridad de obtener una respuesta justa a su planteamiento.

Para el funcionamiento de estos módulos se llevó a cabo el reclutamiento y capacitación de becarios [prestadores de servicio social] para atender los módulos del programa bajo la dirección y coordinación de los supervisores regionales, estas personas son en quienes se deposita la responsabilidad de que el

programa funcione adecuadamente en cada uno de los lugares en que se encuentren establecidos los Módulos de orientación y quejas; previamente a la toma de su encargo han sido seleccionados, capacitados para tal fin. Los becarios del programa se encargarán de proporcionar a todo el que lo requiera la información sobre las características del programa, así como los derechos y las obligaciones que tienen, también se desempeñarán recibiendo sugerencias para el mejoramiento de los servicios públicos y reconocimientos para los servidores públicos que cumplan su actividad con eficiencia, transparencia y dignidad; otra actividad importante que realiza el personal de los módulos del programa lo constituye la captación de las quejas o denuncias que los usuarios desean presentar por alguna irregularidad cometida por servidores públicos en el desempeño de la función pública que tienen encomendada, en relación a esta actividad es importante hacer notar que el sistema implementado permite que en el lugar y momento en que se presenta la irregularidad se tome la declaración del quejoso o denunciante, de los testigos presenciales de los hechos e incluso del propio servidor público señalado como presunto responsable; de esta forma se va a contar con los elementos necesarios para poder establecer en su caso la responsabilidad administrativa, para que en su caso, la instancia respectiva aplique con todo el rigor de la ley la sanción administrativa a que se haya hecho acreedor el servidor público independientemente de la acción penal que pudiera proceder en su contra. Asimismo se implementó un mecanismo de coordinación, a efecto de que las contralorías internas atiendan las quejas o denuncias imputables a los servidores públicos de la localidad con la mayor brevedad posible o en su caso se apliquen las sanciones administrativas que procedan.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como responsable de los módulos que integran el Programa Atención Ciudadana a través de la Contraloría Social, se sustenta de manera fundamental en el control participativo, propiciando que los beneficiarios de dicho programa y sus organizaciones sociales sean los auditores de los servicios que el Gobierno proporciona a la vez que estimula las obligaciones por parte de la ciudadanía.

El fundamento legal de las atribuciones que tiene la contraloría social lo vemos en el artículo 17 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que a la letra dice :

Artículo 17 bis : La Dirección General de Contraloría Social tendrá las siguientes atribuciones :

I promover la participación de la ciudadanía en el sistema de control y evaluación gubernamental, para que con ella se propicie que la actuación de los servidores públicos, el manejo de los recursos y de la gestión pública, se lleven a cabo dentro de un marco de legalidad, eficiencia y honradez;

II Expedir en el ámbito de competencia de la Secretaría, la normatividad que regule el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias y quejas o denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal;

III Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones que los servidores públicos, turnándolos para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario, hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias para el mejoramiento que presente la ciudadanía.

IV Coordinar y operar las oficinas o los módulos de orientación y recepción de quejas que establezca la Secretaría, a efecto de facilitar a la ciudadanía, la presentación de sugerencias, quejas y denuncias a que se refiere la fracción anterior.

V Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica a la ciudadanía, para que las consultas, sugerencias y quejas que se captan por este medio relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, sean debidamente desahogados;

VI Prestar la asesoría que le sea requerida en la materia de su competencia, y

VII Las demás que le señale el titular de la Secretaría.

Por otra parte la sencillez y claridad de los conceptos consignados en las cédulas de los manuales propician una consulta ágil y sencilla por el público usuario y los agremiados de organismos, cámaras y colegios que realizan gestiones ante el sector público, y son además elementos fehacientes necesarios para exigir a los servidores públicos, el apego estricto al procedimiento establecido para cada trámite y servicio.

En ese mismo sentido, se determinó la elaboración de folletos informativos de los trámites mayormente demandados, para que los usuarios tuvieran fácil acceso a ellos en todas las oficinas públicas de las instituciones gubernamentales; y con ello estar en posibilidad de realizar sus gestiones de una manera más rápida.

Dichos manuales y folletos debían reflejar una imagen institucional de uniformidad, homogeneidad en su estructura y conformación contenida fuera útil, completa y suficiente, tanto para los usuarios de los servicios, como para el personal de la dependencia que los habría de manejar. Los manuales de trámites y servicios al público que se registraron en forma clara y concreta, de acuerdo a una estructura general cuyos apartados son :

CONTENIDO :

En el que se indican las partes que conforman el manual con el fin de identificarlas fácilmente.

PRESENTACION :

Consta de una reseña breve de la vinculación de la dependencia o entidad, con los objetivos del programa; así como el alcance, propósitos y destinatarios del manual de servicios y trámites.

OBJETIVOS :

Describe la meta que se pretende alcanzar y la orientación práctica que persigue el manual de servicios y trámites.

NORMAS Y LINEAMIENTOS DE APLICACION :

Especifica las líneas de acción y observancia, a las cuales deben sujetarse las áreas de las instituciones involucradas para la prestación de los servicios y trámites; establece y delimita los niveles de responsabilidad de cada una de las unidades administrativas participantes en la elaboración, actualización y ejecución de las normas instituidas en el manual.

CEDULAS DE TRAMITES :

La elaboración de cédulas por cada uno de los trámites, siguiendo el formato que contiene los siguientes conceptos :

- Nombre del servicio o trámite.
- Descripción sintetizada del servicio o trámite.
- Tiempo de constancia o certificación a obtener por el servicio o trámite efectuado
- Costo del servicio o trámite.
- Area de pago de los derechos o cuotas establecidas para el servicio o trámite
- Requisitos a presentar por el usuario,
- Nivel ,central o desconcentrado, en que se proporciona el servicio o trámite, indicando la unidad administrativa responsable.
- Domicilio donde se ubica la unidad administrativa responsable.
- Horario de atención al público.
- Teléfonos.

Para realizar las funciones dentro de los módulos también se lleva a cabo la realización de folletos de trámites y servicios al público. Estos folletos se realizan bajo el formato de tríptico, con la finalidad de difundir ampliamente la información más relevante de los trámites y servicios de mayor demanda por el público usuario.

Para la edición de los trípticos, se conservó la misma imagen que para los manuales, asimismo se incluyó en ellos la leyenda “ Una mejor administración , para un mejor país.” y éstos se realizan en los colores que distinguen a cada una de las dependencias con el logotipo correspondiente.

Los folletos son de fácil manejo y consulta, cuyo contenido se enfoca a destacar la información mínima e indispensable, para guiar la actuación del público usuario en un clima de seguridad, agilidad y transparencia en la gestión.

La información abarca los siguientes aspectos :

- En la portada, el nombre del trámite.

-En el interior, su fundamento y el sujeto de la obligación o el derecho, los requisitos se enlistan para resaltar su importancia en el desarrollo de la gestión, el tiempo de respuesta, su costo en caso de tenerlo, así como los lugares de atención.

-En la contraportada, se asientan los datos y teléfonos de las unidades en donde el público usuario, puede recibir información sobre el servicio, o bien manifestar sus quejas, sugerencias y observaciones.

De igual forma se fomenta el cumplimiento voluntario de las obligaciones, el respeto de los tiempos establecidos para ello y la difusión amplia de las condiciones que el público usuario debe exigir, al requerir un trámite o servicio oficial.

Con todo lo mencionado, se ha logrado que la ciudadanía tenga la confianza para utilizar adecuadamente los mecanismos que les ha proporcionado la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; lo que ha provocado que permanentemente el uso de este mecanismo se haya incrementado. Debido a ello y a efecto de mantener un control más eficiente.

1.4 AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN.

Todas las dependencias que participan de una u otra forma en el Programa con los mecanismos establecidos de cierta forma se ha visto reflejado el efecto que ha tenido la implantación de los módulos de orientación, quejas y reconocimiento en atención de la ciudadanía.

A continuación se tratara de describir de una forma sencilla y rápida el ámbito de competencia de cada una de las dependencias , así como los trámites que realiza y los objetivos planteados para contribuir a la simplificación de la administración, claro tomando en cuenta la demanda y sugerencias del público usuario.

1.4.1 SECRETARIA DE GOBERNACION.

México conduce sus relaciones con otros países de acuerdo con los principios normativos que históricamente han orientado su política exterior y su intervención en el programa de Atención Ciudadana la encontramos en la base Cuarta del Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación. En materia de migración, ha sustentado sus acciones de regulación y control en políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, mediante la adecuación de sus objetivos y de sus estrategias al proceso de globalización.

En este contexto y con estricto apego a las líneas de acción de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, ha orientado sus esfuerzos a la planeación, ejecución , control, supervisión, y evaluación de los servicios migratorio, así como para promover la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos migratorios. Se han orientado los recursos para ampliar y mantener una presencia migratoria efectiva en todo el país, para responder con eficiencia y congruencia a la dinámica de los cambios que acontecen en materia de flujos migratorios.

En concordancia con lo anterior, ha sido su preocupación permanente la revisión y actualización de la organización de los sistemas, los métodos y procedimientos para la atención ágil de los servicios al público usuario, así como la actualización de las herramientas para cumplir con oportunidad y transparencia con las funciones encomendadas para la realización de los objetivos encomendados, es fundamental dar constancia de las acciones para mejorar los servicios, elevar la calidad en la atención al público usuario como desalentar y erradicar diversas anomalías que se le presentaban al público usuario cuando realizaba algún trámite en esta dependencia.

La implantación del programa de Contraloría Social (atención ciudadana) persiguió garantizar la adecuada prestación del servicio, especialmente a los connacionales y a los extranjeros que visitan nuestro país, de acuerdo a las siguientes estrategias :

- Actualizar y garantizar en forma permanente y sistemática el diagnóstico de la situación migratoria.

- Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos, para avanzar en profesionalización, mediante programas de capacitación.

- Modernizar la infraestructura.

- Avanzar en el proceso de desreglamentación y desconcentración de trámites.

- Desarrollar políticas de difusión para dar una mejor atención al público.

Como resultado de las acciones de modernización y simplificación, se identificaron los siguientes beneficios de carácter general :

- Con la simplificación de trámites sobre estancia migratoria, se redujo el tiempo de respuesta de las demandas del usuario y se logró dar transparencia en el servicio.

- El fortalecimiento de la inspección migratoria mejoró el control de flujo migratorio y ahora ofrece mejores condiciones de estancia a las personas.

- Con el cambio de edificio se mejoró la imagen y atención a los nacionales y extranjeros.

- En materia de información y orientación al público, se incremento la calidad y capacidad de respuesta de los servicios que presta el Instituto, con la instalación de 7 módulos en las delegaciones regionales y en los principales aeropuertos.

1.4.2 SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Ante la magnitud de los retos que enfrenta nuestro país en un mundo cada día más interdependiente y más competitivo, el servicio público mexicano exige de cada una de sus instituciones, un grado máximo

de profesionalismo. En este contexto, el trabajo administrativo de la Cancillería mexicana debe entenderse como el punto de apoyo que permite mantener una presencia efectiva del país en el exterior.

Esta dependencia tiene su intervención en el programa de Atención ciudadana de acuerdo a lo establecido en la base quinta del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación en base a lo anterior, se realiza todo lo referente con la nacionalidad y naturalización como cartas, certificados y renunciaciones; expedición de pasaportes y otros trámites que si mencionamos todos deberemos entrar en un estudio minucioso de cada uno de ellos y este no es tema de nuestro estudio.

Al iniciar 1989 se identificaron los siguientes problemas a resolver :

- Lentitud de trámites y de servicios al público.
- Insuficiencia de equipo.
- Rezago tecnológico.
- Carencia de sistemas automatizados para la aplicación de técnicas administrativas.

Superar la problemática identificada requirió además de recursos, un esfuerzo de planeación, concertación y organización que se sintetizó en un programa de fortalecimiento y modernización.

1.4.3 AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.

En el ámbito de sus respectivas atribuciones el organismo publico descentralizado denominado Aeropuerto y Servicios Auxiliares entre otras actividades tiene injerencia en la prestación de servicios públicos y de acuerdo a los artículos 1ro., 2do. y 3ro. de la Ley de General de Vías de comunicación.

1.4.4 SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene como principal objetivo la promoción del desarrollo de país, a través de políticas que estimulen el crecimiento y competitividad, a fin de generar

un clima propicio para la inversión, la creación de empleos productivos, y así elevar la vida de los mexicanos.

Para realizar los objetivos anteriores la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realiza el siguiente programa :

La revisión del marco jurídico de la actividad económica con el objeto de suprimir disposiciones que, justificadas en su momento, se habían convertido en trabas costosas para el desarrollo de la actividad productiva restándole competitividad a las empresas.

El impulso a la actividad comercial mediante el desarrollo de infraestructura, la innovación de tecnología y el adecuado sistema de información.

Este ajuste significó un reto para la Secretaría, en virtud de que los esquemas organizacional y funcional estaban conformados bajo un enfoque centralizado en el aspecto operativo y en lo relativo a la atención del público. Las oficinas, incluso las del interior del país, no respondían a la demanda del público usuario ya que los sistemas y procedimientos utilizados para realizar los trámites no estaban acordes con el avance tecnológico, implicando tiempo y altos costos para el usuario.

Tomando en consideración todas las demandas del público se versó sobre las siguientes estrategias:

- Reestructurar organizadamente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de conformidad con las responsabilidades asignadas por el ejecutivo Federal.
- Modernizar la gestión operativa de las unidades administrativas.
- Crear áreas de atención para el público usuario en las diferentes instalaciones de la Secretaria.
- Desconcentrar las facultades decisorias a las delegaciones y subdelegaciones Federales, así como de las oficinas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Capacitar al personal encargado de atender las demandas del público usuario.
- Difundir información de todos los servicios que se proporcionan para facilitar las labores de gestoría que realizan los usuarios.

1.4.5 SECRETARÍA DE SALUD.

La regulación sanitaria de establecimientos, actividades, productos y servicios sin duda constituye una de las áreas que tienen mayor impacto en la salud de la sociedad sus atribuciones las encontramos plasmadas en la base décima del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación. Con lo cual lograran que los bienes y servicios que adquieren los consumidores reúnan características de imparcialidad, seguridad y eficiencia, en la prevención de un sinnúmero de males y afecciones a la población.

Sin embargo los modelos y enfoques con que se llevan a cabo estas acciones, no siempre garantizaban el logro de los objetivos perseguidos, ya que en muchas ocasiones los modelos empleados resultaban demasiados complejos y costosos, tanto para las autoridades sanitarias como para los productores y consumidores, o que generaba espacios de indefinición o prácticas deshonestas que impactaban en la calidad de los productos e inclusive en los precios de los mismos.

La Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario es responsable de establecer políticas, estrategias, criterios, normas, sistemas y procedimientos, así como de formular leyes, reglamentos y emitir acuerdos y órdenes en materia de regulación y fomento sanitario; asimismo de plantear, organizar y evaluar programas ,proyectos y servicios.

Sus intervenciones se orientan hacia la realización de acciones de carácter preventivo para controlar las condiciones sanitarias del hábitat humano, así como de los establecimientos, actividades, productos, equipos, vehículos y personas que puedan representar un riesgo o daño para salud de la población, fomentando paralelamente el cuidado de la salud, a través de prácticas de repercusión personal y colectiva.

Las atribuciones de la Subsecretaría tienen sustento en la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 y modificada el 14 de junio de 1991, así como en el Reglamento Interior de la Secretaría, publicada el 31 de diciembre de 1992.

Dado que el modelo de Regulación y Control Sanitario no satisfacía las necesidades que la población tenía en la materia y, mucho menos, las exigencias de un esquema de globalización económica, en donde se estableció como estrategia el modelo de postcomercialización, con el que se impulsó la común responsabilidad de productores, comercializadores, consumidores y autoridades sanitarias. Se establecieron los siguientes objetivos:

- 1.- Actualizar el marco legal y normativo, así como el catalogo de giros.
- 2.- Establecer como modelo de vigilancia, el sistema de muestreo representativo, con sistemas de evaluación de riesgo.
- 3.- Simplificar los criterios para los trámites de las diversas autorizaciones sanitarias.
- 4.- Fortalecer la descentralización del control sanitario a los Estados.
- 5.- Incorporar personal profesional con capacidad para tener una mejor atención para los usuarios.

1.4.6 SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Con el establecimiento de el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el 9 de febrero de 1989 y al Acuerdo publicado en el mes de abril del mismo año se ha impulsado un proceso de modernización al interior del aparato público, cuyo propósito ha sido el de facilitar y conducirse con eficiencia y transparencia las relaciones entre los particulares y las instituciones gubernamentales y entre éstas a los sectores productivos.

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha realizado un gran esfuerzo para realizar y fortalecer el esquema de simplificación en los diversos sectores, es necesario reconocer que en el futuro se deberán redoblar las acciones de coordinación y concertación entre el gobierno y los organismos de representación social para profundizar en los aspectos de simplificación y desconcentración administrativa, que incrementen aun más en su operatividad.

FALTA PAGINA

No. 26

CAPITULO II

SERVIDORES PUBLICOS.

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. Tampoco porque surgieran personas que en forma individual sintetizaran los ideales de los trabajadores al servicio del Estado, levantando la bandera que encauzara sus conquistas. Ese movimiento se hizo patente y se ha ido manifestando, con la creación de instituciones que estabilizan a los trabajadores en sus puestos o empleos, que fijan sus derechos y deberes, que forjan todo el sistema de seguridad social para la clase burocrática, que crean tribunales para sus contiendas con el Estado, etc. Es decir, el movimiento burocrático en México ha sido eminentemente institucional, quedando plasmada en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social.

El régimen Porfiriano mantuvo una burocracia pronta para acatar las determinaciones administrativas de un gobierno dictatorial. De esta manera en el inicio de la Revolución no creo por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales presentados por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada y posteriormente la Constitución de 1917 repitió, en parte, las ideas expresadas en la Constitución de 1857, pero se apartó de otras, por cuanto no se entendió las reformas operadas en la Constitución de

1917, copió servil y en forma equivocada la Ley de 1896, estableció una distinción, que no encontramos en la Constitución, entre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación y de los delitos de los demás funcionarios y empleados de la Federación, el Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, y de hecho estableció la Ley que reglamentó las disposiciones constitucionales a que nos vamos a referir, una inmunidad no prevista por la Constitución, ni por ninguna ley de las legislaciones comparadas.

El artículo 108 de la Constitución de 1917, que corresponde al artículo 103 de la constitución de 1857, fue presentado como proyecto en la Sesión Ordinaria celebrada la tarde del domingo 21 de enero de 1917. En el dictamen que acompaño a este proyecto y al de otros artículos, del título cuarto de la Constitución entre otros, se expresaron estos razonamientos:

“Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero la penalidad respectiva.”

En cuanto al procedimiento, en la Exposición de Motivos se expresaba que éste era distinto “según se trate de delitos del orden común o de delitos oficiales. Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a salvo a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido, que para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.”

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, “son juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores : dicta la sentencia previo, los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias

para comprobar su responsabilidad.” Finalmente en la Exposición se hizo hincapié en la necesidad de que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos cualquiera que sea la pena en que incurran sean juzgados por el jurado popular. El cual se integraría de acuerdo con el título quinto, capítulo primero, artículo 79, de siete individuos que deberán ser :

- Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, territorio o Estado;
- Un representante de la prensa;
- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público;
- Un profesor;
- Un obrero;
- Un campesino;
- Un agricultor, industrial o comerciante.

El artículo 108 de la Constitución de 1917, siguió el modelo del artículo 103 de la Constitución de 1857, con pequeñas modificaciones; en efecto se aceptó la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por los llamados delitos comunes [en ocasiones llamados delitos del orden común] que cometan durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas, y omisiones que incurran en ejercicio de ese mismo cargo.

Entre los altos funcionarios se agregó al Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales, responsables por “ violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por lo que toca al Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común.”.

También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que el diputado Amilcar Zentella presentó en la sesión del 30 de octubre de 1929 en realidad, fue a partir de 1930, cuando se levanto el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la

estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades sin que se tomara en cuenta su conducta, ni su antigüedad en la administración pública.

Unicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5º. constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento. Esto es, nadie está obligado a prestar servicios, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución. Ese precepto, ni con mucho enlace, amparaba los derechos del personal burocrático.

Al respecto la ley doctrinaria y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la Legislación del Trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del Servicio Civil, esto ensombrecía el pensamiento y la concepción de un Estado patrón de tipo empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica.

Con mucha timidez se publicó, el 14 de julio de 1931, un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la futura legislación burocrática, después, el 12 de Abril de 1934, se publicó el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", dictado por el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez. Fue el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando era manifiesta su inconstitucionalidad; por ello su vigencia fue fugaz ya que sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria. Sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal.

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas,

para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió de antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado reconocimiento de su antigüedad, existencia de un tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado. Es necesario reseñar especialmente por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos, que en el proyecto de Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión exponía al respecto. "Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados la existencia de un tribunal de arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal. Con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado que deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores." Aprobado este proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o de segunda instancia, ya que los conflictos entre los servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados, primero ante juntas arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

En un principio ese tribunal fue competente para conocer de los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial. Sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizaba, ya que ello sería crear un poder superior al judicial y violar su soberanía. Esta situación fue resuelta algunos años después, con la reforma del artículo 123 constitucional, adicionando en su apartado B, para que conociera de estos conflictos el Pleno de la Suprema corte.

El estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue sustituido por el de fecha 4 de abril de 1941, de contenido igual que el anterior. De esta forma los estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, por lo cual el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el apartado B, en

artículo 123 constitucional al respecto la iniciativa del entonces Presidente Licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba : “ los trabajadores al servicio del Estado por diversas y circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores ya que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.”

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y finalmente el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del apartado B del Artículo 123 constitucional que por mandato expreso, en este ordenamiento se amplía su aplicación a los trabajadores de algunas instituciones públicas que el mismo enumera [Artículo 1^{ro}.], y en forma confusa adiciona “otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos. “la ampliación al régimen de la ley se ha realizado paulatinamente por disposiciones especiales consignadas en las leyes orgánicas de algunas instituciones, aun cuando en otros casos se previene textualmente la sujeción a la Ley Federal del Trabajo, o bien queda alguna laguna jurídica que no ha podido llenar la jurisdicción.

El artículo 8vo. del mencionado ordenamiento excluye del régimen burocrático a los empleados de confianza, al servicio del Estado, y por interpretación del precepto se llega al extremo de hacer negatorio para ellos, la garantía consignada en la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 constitucional, la cual previene que disfrutarán de las medidas de protección al salario.”

Por resoluciones de incompetencia se les ha negado, a los trabajadores de confianza, la posibilidad de recurrir tanto al tribunal burocrático como a los tribunales laborales, para que diriman los conflictos relacionados con esa garantía constitucional, remitiéndolos a los Tribunales ordinarios federales, considerando a sus relación de trabajo, como un artículo o mercancía.

Creemos que la exclusión del "régimen. "de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, para los empleados de confianza a que se refiere el precitado artículo 8vo. no significa en modo alguno orfandad de la jurisdicción burocrática que la misma ley establece, limitada en el caso a la protección al salario, como garantía fundamental de la existencia humana y al establecerse jurídicamente como relación de trabajo la del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, otorgándoles derechos de bienestar y dignificación de su vida; al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mercancía, sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del Derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice. En México, el siguiente paso legislativo sería la codificación de un Derecho general laboral, sin exclusiones arbitrarias de los legisladores o de los intérpretes de la ley.

2.2 CONCEPTO.

Con motivo de la reforma de diciembre de 1982 el título cuarto de la Constitución cambia de terminología y este cambio radica en la denominación "Servidor Público" que viene a sustituir a la antigua de "Funcionario Público", para así establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que radica en realizar las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, en la que están obligados a proteger, mejorar y fomentar el interés público y social anteponiendo el particular, debiendo enfocar su conducta y sus actos a la correcta aplicación de la ley con espíritu de servicio. De ahí que el marco constitucional vigente haya considerado que todas aquellas personas que participan en el ejercicio de la

función pública, independientemente de su rango, jerarquía, origen de su empleo cargo o comisión, en igualdad de condiciones se consideren como "siervos públicos"¹.

Este término obedece sin duda a una nueva ideología planteada en nuestro sistema jurídico mexicano vigente y propiamente a la renovación moral de nuestra sociedad, al respecto el Doctor Javier Osornio señala " no solamente se presentaba como una política de la plataforma electoral o incluso del programa de una nueva administración. Era el resultado de una acertada interpretación del momento social y de una adecuada respuesta que el nuevo gobierno proponía a nuestra sociedad."²

Al respecto el autor Bielsa nos indica : Los conceptos y definiciones que se han dado sobre funcionarios públicos, varían ya sea por la tendencia doctrinal, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado, y especialmente de su forma política, por lo tanto todo ello incide sobre las ideas de función o funcionario público.³

Las reformas constitucionales hechas en el año de 1982 por el entonces Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, ha dado un cambio en cuanto a los sujetos de derecho que participan en el desempeño de las funciones del orden público que les encomienda el Estado, ya que el título cuarto de la carta magna se denominaba "De la responsabilidad de los funcionarios públicos." ahora es "De la responsabilidad de los servidores públicos."

Esta reforma constitucional sentó las bases para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio.

En nuestra opinión, resultó una atinada decisión del Legislador el cambio de denominación, por que aun aunque existiendo una clasificación que innegablemente soporta las normas de subordinación jerárquico, el término " servidor público", al ser común denominador de un trabajador, independientemente de su jerarquía ya sea de la Administración Pública Federal o Paraestatal, viene a tratar de desligar la

¹ Burgoa Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Edit.Porrúa; México; pág. 540

² Osornio Corres Francisco Javier; Nuevo Marco De Responsabilidad de los Servidores Públicos; Edit. Porrúa; México 1984; pág. 21 a 31

³ Bielsa Rafael; Derecho Administrativo; Edit. de Palma; tomo II; Buenos Aires; pág.55

común prepotencia unida al término “ funcionario ”por cierto mal interpretado, a nuestro criterio, este concepto sugiere únicamente el estar en función, es decir, ejercer las facultades que expresamente se le confiere en la ley, sin abuso de poder; luego entonces “servidor ”determina la naturaleza de servir a la sociedad como se menciona con anterioridad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 constitucional párrafo primero, para los efectos de las responsabilidades que alude este título se reputarán como servidores públicos :

“A los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Es preciso mencionar que el concepto de servidor público creó un debate jurídico y político tanto en la Cámara de origen -Senadores- como la revisora-la de Diputados-. se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término funcionario por el de servidor público, al respecto se dijo“no es la función lo que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función ha llevado aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con la que han de guiarse las conductas colectivas”⁴.

Sin embargo, la discusión surgió en cuanto a los efectos que esta denominación pudiera acarrear, según la diversa naturaleza que adopta el servicio a la sociedad y la representación de la sociedad. En consecuencia “Se introdujo a la iniciativa presidencial modificaciones tendientes a precisar que en el caso de los representantes de elección popular y de los integrantes de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, únicamente serían reputados como servidores públicos para los efectos del título cuarto, a fin de superar controversias respecto a la categoría jurídica de dichos servidores; a deslindar con especial

⁴Carreño Carrion José; Reformas al TítuloCuarto de la Constitución; Revista Pranix 60; Instituto Nacional de Administración Pública; México 1984; pág.30

cuidado, que los gobernadores de los Estados, diputados Locales Magistrados de los Tribunales Locales sólo podrán ser sometidos a juicio político por violaciones a la Constitución General de la República.”

Independientemente de la discusión que surgió se puede apreciar que se amplió la gama de personas que prestan sus servicios, ya sea en la Administración Pública Federal o en la Administración Pública Paraestatal y que a partir de la reforma de 1982, son considerados también como servidores públicos, elevando así al rango constitucional la responsabilidad de estos, para exigir el estricto cumplimiento de sus obligaciones independientemente de su jerarquía.

Así destaca el párrafo tercero del mismo artículo 108 Constitucional que dice :

“Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. ”Y por último impone la obligación a las legislaturas locales, para que se precise el carácter del servidor Público, en los mismos términos del primer párrafo, que desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Por otro lado, el artículo 2^{do}. de la ley Federal de Responsabilidad de los servidores Públicos, define a éstos como los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y agrega “así como a las personas que manejen y apliquen recursos económicos federales.”

Esta última frase empleada, no establece el alcance de la misma, pues resulta sumamente ambigua ya que no determina el carácter o naturaleza de esos particulares.

Cabe preguntar si en la redacción del artículo 2^{do}. de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos pretendió involucrar en esta definición a los particulares que forman parte de Comisiones, Comités, Asociaciones o Juntas, por ejemplo : Juntas de vecinos, Asociaciones de Residentes, Consejos Consultivos del Distrito Federal etc., ya que las actividades a realizar son colaborar con los Organos Estatales; por otro lado no aclara a que recursos económicos se refiere la ley, sobre esto el autor Hamdam Amad⁵ maneja dos situaciones :

⁵Hamdam Amad Fauzi; Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; Escuela Libre de Derecho Mexicano; 1983; pág 95

a) Los particulares que forman parte de órganos públicos [consultores o asesores] quedan involucrados en el texto del artículo 2^{do}.

b) Por lo que toca a los recursos económicos, concluye que son única y exclusivamente ennumerario, descartando la posibilidad de que se incluyan a los bienes muebles e inmuebles del dominio de la Federación debido a que caeríamos en una variedad de sujetos sometidos a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos [concesionarios, arrendatarios, permisionarios etc.], redundando en una ramificación incierta y distante de la verdadera intención de la ley, que es según nuestro criterio, restringir el número de sujetos involucrados que son en este caso los servidores públicos del Estado, para obtener un mejor control y vigilancia de la función pública.

Creemos que la posición expuesta no comprende a todos los particulares que manejan o aplican recursos económicos, es decir que no se puede generalizar una situación tan delicada como ésta, ya que surge la cuestión de que si los contratistas que realizan obras para el Gobierno quedan sujetos a esta ley. La respuesta no está determinada, pues se tendría que analizar cada caso en particular para contestar acertadamente; luego entonces esta clase de particulares que no se encuentran ligados mediante una relación laboral con la Administración Pública, pero que se consideran servidores públicos por estar involucrados con la ley de la materia, entonces estarán señalados en una clase particularmente especial de servidores. Por lo tanto con la modificación al término funcionario público, se realizó para aumentar el número de sujetos a regirse por la ley pero el Legislador tuvo algunas fallas como la antes mencionada, pero como eso no es materia de nuestro estudio, sólo se menciona por creerlo de importancia. Lo que a nosotros nos interesa es referirnos a los servidores públicos comprometidos a cumplir con las obligaciones que emanan de ésta y por otro, establecer un común denominador para calificar a cualquier empleado de los ya referidos en el artículo 108 Constitucional y 1º. de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Es importante conocer la clasificación de los servidores público en la que encontramos en primer termino :

a) El Presidente de la República.

Quien sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común[párrafo 2^{do} del artículo 108 Constitucional], el presidente goza de inmunidad manteniéndose este privilegio para quien tiene a su cargo la Representación del Estado Nacional; sin embargo la Constitución no menciona cuáles serán los delitos graves del orden común que pueda cometer quedándose esta determinación en el vacío, ya que la doctrina a pesar de criticar severamente este párrafo, titubea y no establece cuáles podrían ser estos delitos.

b) Servidor Público inviolable.

Se encuentran los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, quienes serán inviolables por las opiniones que externen en el desempeño de su cargo y jamás serán sancionados por ellas, por lo cual se considera conveniente mencionar el precepto constitucional que otorga esta garantía en su artículo 61 que a la letra dice “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser recomendados por ellas. ”

c) Servidores Públicos con Fuero Constitucional.

Incluye a Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Contra ellos sólo se puede proceder penalmente previa declaratoria de procedencia que haga la Cámara de Diputados[artículo 111 Constitucional párrafo primero].

d) Servidores Públicos sujetos a juicio Político.

En esta clasificación encontramos a los Diputados, Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces del Distrito, Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación estatal

mayoritaria. Procede el juicio político para los gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

e] Servidores Públicos Ordinarios.

Quedan incluidos todos los demás servidores, a quienes se les aplicarán los procedimientos ordinarios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y Leyes especiales según el tipo de responsabilidad penal, civil, política, administrativa a que hayan sido acreedores por incumplimiento de sus obligaciones, alterados por su conducta indebida.

De esta clasificación se desprende que el término de servidor público no presupone únicamente el criterio aplicado a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, sino que connota también con dicha denominación a las personas cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 Constitucional.

Como se aprecia, el género servidor público comprende a personas que están sujetas a regímenes jurídicos distintos, por lo que proponemos las especies de estos :

f] Servidores Público de Confianza que se subdividen en :

a)]Dependientes de la Administración Pública Federal o Sector Central. Este tipo de trabajadores mantienen una relación administrativa con el Estado, porque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; los excluye de su régimen[art. 8]pero están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, porque conforme a este ordenamiento quedan incluidos[art. ^{2do}.]

b)]Dependientes de la Administración Pública Paraestatal o Sector Paraestatal. Estos trabajadores se regulan en sus relaciones laborales, por reglas generales en el apartado A del artículo 123 Constitucional, en consecuencia por la Ley Federal del Trabajo y también por el régimen de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

g] Servidores Públicos de Base que se subdividen en :

a) Dependientes de la Administración Pública Federal. Son los trabajadores subordinados al apartado B del artículo 123 Constitucional, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

b) Dependientes de la Administración Pública Paraestatal. Regulados por el apartado A del artículo 123 Constitucional, por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

2.3 OBLIGACIONES.

La investidura de servidor público genera una serie de obligaciones, contenidas tanto a nivel constitucional, legal o reglamentaria, las cuales condicionan a su participación en el ejercicio del poder del Estado; toda vez que con su actuación pretende cumplir lo mejor posible con las metas establecidas para la evolución política, económica y social del país. A lo expuesto Delgadillo Gutiérrez nos aporta su comentario manifestando “La asunción, el empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido prestacional a que se refiere el nombramiento, contrato o designación y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del Estado.”⁶

El diccionario jurídico mexicano al definir las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado entre otras cuestiones comenta “Confrontando la eficacia real y formal de nuestro ordenamiento laboral burocrático, en situación y todavía más precaria a los trabajadores en general, les genera a los servidores públicos controlados en un sistema jerárquico vertical, ver incrementarse sus obligaciones laborales frente el Estado, mediante la propia ley, los reglamentos interiores de trabajo y las condiciones generales de trabajo de las dependencias oficiales, elaborando unilateralmente por los titulares respectivos,

⁶Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto; El Derecho Disciplinario de la Función Pública; Editorial Limusa; 1990 pág.30

su indefensión profesional se agrava al someterlos a un sistema de sindicalización única, también vertical y jerárquica convirtiendo en ineficaz su derecho a huelga que se condiciona a la imposible comprobación de la existencia de la posible violación general y sistemática de sus derechos, calificada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como la segregación en el sector público de la negociación colectiva del trabajo. Como en el sistema rector del trabajo en general, el incremento de sus obligaciones, de sus correspondientes nombramientos o una más ágil operatividad del cese por parte de las autoridades”⁷.

En cuanto al fundamento Constitucional de las obligaciones que tienen a su cargo los servidores públicos que se encuentran reglamentados en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en el artículo 113 Constitucional que a la letra señala :

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

La razón por la que se ha transcrito el artículo anterior obedece a que se establecen los sujetos, causa, procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa, señalando los valores dentro de los cuales se debe desempeñar el servidor público. También el artículo antes mencionado sirvió de base para la redacción del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en la cual se enumeran las obligaciones de todo servidor público, por lo que su inobservancia determinará

⁷Diccionario Jurídico Mexicano “Obligaciones de los Trabajadores”; Edit. Porrúa; IV Edición; pág. 2254 a 2256

la responsabilidad administrativa. Procederemos a separar el aspecto relacionado únicamente con las obligaciones a que están sometidos los servidores , así como las sanciones a que pueden hacerse acreedores y la autoridad competente para aplicarlas, ya que posteriormente trataremos el procedimiento en cada una de sus etapas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como ordenamiento que rige las relaciones laborales entre el titular de las dependencias y los trabajadores, establece en su artículo 44 las obligaciones de los servidores públicos y son las siguientes :

“ Son obligaciones de los trabajadores”

I desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándolos a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV Guardar reserva de los asuntos que les lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V Evitar la ejecución de los actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

VI Asistir puntualmente a sus labores;

VII No hacer propaganda de ningún tipo dentro y fuera de los edificios o lugares de trabajo;

VIII Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos nos enumera 24 obligaciones de los servidores públicos de las cuales citaremos las que consideramos de especial importancia y son las siguientes :

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicios de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas :

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;

V Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

IX Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

XIII 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta por el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV 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 y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, 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 interés en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI Desempeñar su empleo cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII Abstenerse de intervenir o participar indebidamente 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 que se refiere la fracción XII;

XIX Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba la Secretaría de Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX Supervisar que los servidores públicos sujeto a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y las normas que al efecto se expidan;

XXI Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y;

XXII Las demás que impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público o su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto;

XXIII Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las dichas personas formen parte sin la autorización previa y específica de la Secretaría 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.

Surge la duda, si las obligaciones contenidas en la Ley Burocrática son derogadas por la ley de responsabilidades deduciéndose que los deberes del artículo 44 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado quedan insertas en el artículo 47 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque esta última comprende una diversidad de exigencias comprometiendo a los servidores públicos a moderar sus actuaciones, cualquiera que sea su situación en la escala o jerarquía en que estén colocados cualquiera que sea la importancia o naturaleza del papel que desempeñen, en virtud de que esta Ley en esencia tiene como objetivo primordial desde su creación implantar un sistema de control y vigilancia como instrumento para favorecer la modernización y reestructuración de la Administración Pública Federal, que comenzaría a manejarse por unidades específicas de las dependencias y entidades. Por lo que aplicando los principios generales de derecho que la Ley posterior deroga a la anterior e igualmente la Ley especial deroga a la Ley general, se infiere que los trabajadores al servicio del Estado quedan sujetos a las obligaciones de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, dejando obsoletas las obligaciones que maneja la Ley Burocrática.

Sin embargo, las obligaciones que se encuentran contenidas en el artículo 47 de la Ley mencionada con anterioridad en las fracciones III y IV hace alusión a la información reservada a la cual tengan acceso los servidores públicos; en este sentido no se aclara cuál es la información considerada como reservada confidencial, por lo que podría existir una contradicción con el artículo 6^o. Constitucional que consagra el

derecho a la información de la que se debería guardar reserva, lógicamente suponemos que el servidor público celoso de su deber, impedirá el acceso a toda la información que posea, por lo que el Estado no podrá garantizar ese derecho a la información de la que habla el artículo 6^o. de nuestra Carta Magna.

La fracción IX del artículo en comento señala que será causa de responsabilidad administrativa el ejercer funciones cuando ya no se tiene el carácter de servidor público; se entiende que al ejercer de manera ilegítima las funciones del empleo, cargo o comisión no siendo servidor público no podrá ser sujeto de las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley de responsabilidades, ya que claramente el artículo 46 de este ordenamiento señala que incurrirá en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2^{do}. del ordenamiento antes mencionado, y en consecuencia no teniendo ese carácter no se podrá imputar tal responsabilidad, pues no se está violando la Ley administrativa, observándose entonces un descuido en la redacción de la fracción en comento.

De las fracciones XIII y XIV referidos en los temas de excusa e impedimento, también se observa imprecisión en su redacción, debiendo remitirse a las normas que sobre el particular se encuentran en el Código Federal de Procedimientos Civiles por la justificación que más adelante se expondrá, cuando se toque el tema del procedimiento.

El artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos impone la obligación a los servidores públicos de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias e incurrirá en responsabilidad, cuando inhiba a un particular para presentar una queja o una denuncia, o que con motivo de ella realice cualquier conducta injusta.

El artículo 59 de la Ley antes citada declara que incurre en responsabilidad administrativa el servidor público de la Contraloría Interna que se abstenga injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajuste a lo previsto por la Ley. Recordando la fracción III artículo 109 Constitucional hacemos notar que no estamos contradiciendo esta disposición, ni la coexistencia de responsabilidades, únicamente se señalan los descuidos que a nuestro parecer se cometieron en la redacción de los artículos 47, 50 y 59 de la Ley de Responsabilidades, al establecer las obligaciones de los servidores públicos. Advertimos que al adolecer de

factores indispensables para el buen funcionamiento de un sistema renovador de la Administración Pública Federal, del cual forma parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario destacar que toda Ley al ser clara y sencilla será mayormente respetada que una ley oscura y compleja.

Por lo que respecta a su conducta, y en atención a su propósito de “Servir.” como miembros del Estado, que en caso de incumplimiento deberán responder por sus actos; nuestra legislación considera que estos sujetos de derecho deben preservar en el ejercicio de sus funciones ciertos valores o principios morales que rijan dentro de su comportamiento.

A nivel constitucional, se tiene el “deber de prestar protesta legal” en el artículo 128, nos indica :

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ellas emanen.

La protesta legal es una forma de comprometer públicamente a los servidores públicos y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran, por lo tanto el servidor público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado y una persona es designada para el cargo público en atención a su competencias, capacidad moralidad y actividad, lo contrario es ocasionar en perjuicio tanto a la administración como a los particulares.

La ley obliga a los servidores públicos a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados. El servidor debe consagrar a la función o encargo de una manera exclusiva; de respetar el derecho a los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente el servicio, debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos.

La obediencia jerárquica es un deber del empleado de someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes de sus superiores. Este poder de dar órdenes es a lo que se llama poder jerárquico que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple inoportunidad.

El deber de diligencia implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones en que el servicio lo requiera, el deber de fidelidad llamado también secreto profesional de los servidores públicos implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Se requiere la reserva principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado o al interés público, como en el caso de Secreto Diplomático, Militar, Fiscal o Médico, a esto se refiere la obligación de guardar reserva de los asuntos que tenga conocimiento con motivo de su trabajo.

El deber de seguridad trata de evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o las pertenencias del empleado o de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como lo es el manejo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un manejo cuidadoso.

Los servidores no deben tener interés material, de cualquier clase que ésta sea, en los actos de adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuvieren responsabilidad y vigilancia de los mismos; la función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico que sirva de estímulo a una eficiente labor. La actividad del servidor público no debe derivar en dádivas, influencias recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan.

El deber de lealtad a la Nación es una exaltación de orgullo y nobleza del funcionario o el empleado a servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada, y además el servidor público tiene el deber de residir en el lugar en el que preste los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado.

Por lo que se refiere al título IV de nuestra Carta Magna en su artículo 113 que ya se ha comentado en su primer párrafo nos indica que : “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.”

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos con el fin de salvaguardar los referidos valores establece en su artículo 47, las obligaciones a cumplir, y en el caso contrario se dará lugar al procedimiento y sanciones correspondientes de acorde con la naturaleza de la infracción, es decir, constituye un conjunto de hechos condicionantes, porque en caso de no realizarse éstos, a través de configuración de incumplimiento, estas obligaciones, se generan determinadas consecuencias jurídicas que sería la imposición de una sanción y por ende se da la responsabilidad de tipo administrativo por parte del servidor público.

Cabe destacar que el ordenamiento jurídico en antecedente en sus diversas fracciones conforman un " catalogo de obligaciones. "que el jurista José Luis Soberanes Fernández le ha llamado "causales de responsabilidad" y Delgadillo Gutiérrez "obligaciones funcionarias, "siendo éstas en resumen :

- 1.- Falta de diligencia en la función encomendada.
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvío de facultades, recursos e información.
- 4.- Mala conducta y falta de respeto.
- 5.- Agravio o abuso con los inferiores.
- 6.- Falta de respeto a un superior o subordinado.
- 7.- Abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las instrucciones que recibe.
- 8.- Realizar funciones después del período en que se le designó hacerlas.
- 9.- Ejercer un cargo incompatible.
- 10.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 11.- Abstenerse de intervenir de cualquier forma en la atención o resolución de asuntos en los que se tenga interés personal, familiar o de negocios.
- 12.- Abstenerse de informar al superior jerárquico de la imposibilidad de excusarse cuando se tenga algún impedimento en el tramite de asuntos.

- 13.- Recibir donativos de personas cuyos intereses se estén afectando.
 - 14 - Pretender obtener beneficios extra con remuneración adicional.
 - 15.- Intervenir en la designación de una persona sobre la que se tenga interés personal.
 - 16.- Abstenerse de entregar su declaración patrimonial de bienes.
 - 17.- Desatender las órdenes de la Secretaría de Desarrollo Administrativo.
 - 18.- Abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de los subalternos.
 - 19.- Proporcionar e informar oportuna y verazmente a la Institución competente, sobre la violación a los derechos humanos.
 - 20.- Abstenerse de autorizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamiento, enajenaciones o prestaciones de servicio de cualquier naturaleza, proporcionados, por servidores públicos de la Administración Pública Federal, personas inhabilitadas para trabajar en ésta sociedad de las que éstos formen parte.
 - 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- Las demás que dispongan las leyes y reglamentos. La ley reglamentaria del título IV apunta otras obligaciones que su incumplimiento redunda en la Responsabilidad Administrativa como son :
- 22.- Cuando un servidor público inhiba a un particular para presentar una queja o denuncia, o con motivo de ella realice cualquier conducta injusta.
 - 23 - La obligación de los empleados de la Contraloría Interna de abstenerse injustificadamente de aplicar una sanción o se ajuste a lo previsto por la ley.

Resulta oportuno destacar la obligación que tienen los servidores públicos en abstenerse de recibir dádivas, obsequios o beneficios para él, su cónyuge o parientes consanguíneos, hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, que proceda de personas que se encuentren vinculadas directamente con las facultades de que está investido. Por cuanto a la apreciación de esta limitante se toma en cuenta las consecuencias nocivas tales como :

a) Que el obsequio afecte la imparcialidad de la conducta del servidor público y por ello, en ocasiones se atente contra el propio principio de legalidad.

b) Que se crea una vía de ingreso, paralela a la que legalmente corresponde al servidor público por sus funciones, incrementando su patrimonio por medio de terceras personas.

Con lo manifestado se entiende que la responsabilidad nace como consecuencia del incumplimiento de un deber y los miembros del Estado tienen una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza fines y objetivos y por consiguiente se da lugar a la obligación de responder por sus actos.

2.4 EJERCICIO INDEBIDO DE LA FUNCION PUBLICA.

En un sistema jurídico como en el que nos desarrollamos los mexicanos, el buen ejercicio de la función pública se realizaría si se pusieran en práctica los principios que se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en sus artículos 109 fracción III y 113 establece “El desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la Función Pública, deberá realizarse con legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.”

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en su título tercero, denominado Responsabilidades Administrativas propiamente en su artículo 47 también señala : “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, encargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y la sanción que corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”

El Estado Mexicano exige que los servidores públicos sean responsables, por la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública, por parte de los servidores públicos originan diversos tipos de responsabilidad y por ende de diversa naturaleza con respecto a terceros y a la administración.

En el desempeño de la función pública, los administradores deben ser responsables ante el Estado de su actuación y de los efectos que su conducta puede acarrear y en contra de la Administración Pública. Como lo señalan varios estudiosos de Derecho Administrativo "La función pública no es un privilegio, ni un botín, implica responsabilidad del funcionario de servir a la sociedad que mantiene y sostiene a un gobierno determinado."

De esta manera el ejercicio indebido de los actos u omisiones de la función que desempeñe el servidor público dará lugar a un procedimiento y por lo tanto a una sanción que podrá consistir en :

- a) Suspensión.
- b) Destitución.
- c) Inhabilitación

Así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 pero no podrán exceder de los tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.⁸

En los ordenamientos jurídicos de los cuales se ha hablado con anterioridad para determinar la responsabilidad de los sujetos que desempeñan las labores del orden público, se ha puesto hincapié en los deberes que acarrea esta delicada misión, tal es el caso de lo señalado en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 30 de Diciembre de 1939 que a la letra señala : "El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron puestas para hacerle merecedor de tal investidura constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes."

El tema de función pública, ha sido tema de estudio de diversos tratadistas de la materia administrativa, entre ellos el jurista argentino Jorge Escola quien nos da su concepto al señalar "El vocablo

⁸Cámara de Senadores; Dictamen sobre el Proyecto de Reformas al Título IV Constitucional; México; Diciembre 14, 1982

función, etimológicamente considerada, deriva de la voz latina *Functio* perteneciente a la misma raíz del verbo *fungor* o *fungir*, que significa tanto como cumplir, ejecutar o desempeñar.

La noción está directamente ligado a la idea de actividad o movimiento, es decir tiene un contenido dinámico, del cual no puede desprenderse. Es siempre ejecutar algún cometido, cumplir una tarea, expresando sus diversas acepciones, de algún modo la idea acción y casi toda acción como tal tiene siempre un propósito o un objeto, por lo tanto toda función es una actividad cumplida por un órgano para la realización de un determinado fin. Dentro de esta concepción, la idea de función pública debe entenderse como una actividad que es cumplida por un órgano del Estado para el logro de un interés general o que le es inherente."⁹

Otro autor opina que "La función es un círculo de asuntos del Estado que debe manejar una persona ligada por la obligación de Derecho público de servir al Estado, ésto nos manifiesta un ente que expresa su existencia a través de diversos matices que tienen esencia e intrínsecamente satisfacen los intereses, necesidades o relaciones del conjunto."¹⁰

Guillermo Haro Belchez, expone" la función pública es un sentido objetivo, encuadra al conjunto de deberes , derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir, el régimen jurídico aplicable a éstos y en un sentido aplicable subjetivo la considera como tal, al conjunto de funcionarios de una determinada Administración Pública.¹¹

El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos señala : "La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, tradicionalmente ha sido denominada función pública, lo cual es indebido, toda vez que este concepto comprende el ejercicio de poder público, y no la situación jurídica de los trabajadores del Estado, es decir, que su estudio debe constreñirse a la manifestación del poder es total independientemente de las condiciones o características de los sujetos que la realizan, por lo tanto, su

⁹Escuela Héctor Jorge; Compendio de Derecho Administrativo; Edit. de Palma; Buenos Aires Argentina 1984; pág.370 y 371

¹⁰Mayer Otto; Derecho Administrativo Alemán; Edit. de Palma tomo IV; Buenos Aires Argentina; pág.9

¹¹Haro Belchez Guillermo; Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México; Instituto Nacional de Administración Pública; México 1984; pág.23

contenido encuadra en la actuación del Estado. De lo que se deriva que la función pública, es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.”¹²

Sobre el particular el maestro Andrés Serra Rojas, nos dice “Debido a la gestión de esta elevada misión constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos a los que se les encomienda la realización de los fines del Estado que requiere de las personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones, se desprende que la función pública se forma por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.”¹³

Por lo anterior se puede determinar que los servidores públicos, durante el desarrollo de las actividades tendientes a la prestación de algún servicio que proporciona el Estado a la ciudadanía, deberán realizarlo de conformidad por lo establecido por los ordenamientos legales vigentes y en caso contrario se ejercerá indebidamente la función pública que le ha sido encomendada por el Estado.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para seguir a los malos funcionarios que han violado la confianza que en ellos se deposita y hacen de la función pública un medio para satisfacer otros intereses. Ya que la actuación de malos funcionarios cuando queda indebidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien puede llevarlos a la aceptación como resultado de un sometimiento importante, y esto es signo de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad, que lo hace ver al gobierno no como entidad superior instituida para beneficio que habrá de conducir al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y consentidor que sólo oprime y explota.

¹²Delgadillo Gutierrez Luis Humberto; ob. cit.pág. 9 a 11

¹³Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Edit. Porrúa; México 1988; pág.239

2.5 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.

Con el establecimiento de los deberes en la función pública, el servidor público está subordinado a la ley y a su debido cumplimiento, por esto se obliga a responder por sus actos públicos. La responsabilidad; es la obligación en la que se encuentra el servidor público y ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento del equilibrio de la vida social. Aún antes de instituir el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en un marco del orden social que, al mismo tiempo que determinaba los ámbitos de su libertad individual, establecía sus obligaciones ante la sociedad.

Etimológicamente, la expresión "Responsabilidad "proviene de la raíz latina Spondeo, de la voz respondere, que significa responder, estar obligado.¹⁴

Agustín Pérez Carrillo, nos manifiesta : De acorde con la doctrina el término "responsabilidad" tiene varias acepciones a considerar, ya que se le toma como sinónimo de obligación.

El maestro Ignacio Burgoa, nos ilustra al respecto señalando "El orden de derechos es un Estado no solamente debe proveer a los gobernantes de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establece también un sistema de responsabilidad para las personas en quien deposita la ley el ejercicio del poder público, es obvio que para los gobernados es más útil por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derechos; puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado."¹⁵

Atendiendo a la dogmática Jurídica de H. Kelsen "Un individuo, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo y si el derecho o

¹⁴Tamayo y Salmorán; Diccionario Jurídico Mexicano; "Responsabilidad."pág. 815 a 817

¹⁵Burgoa Ignacio; ob. Cit; pág.54

la obligación son la conducta que de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.”¹⁶

Siendo por lo tanto el objetivo primordial de la responsabilidad el sancionar al infractor, es decir, el sujeto es responsable de un hecho ilícito, debe sufrir las consecuencias jurídicas, respondiendo por sus actos y acatar los procedimientos que se determinen al haber infringido una norma jurídica de tal o cual materia, de tal forma que : Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, deberán acatar las disposiciones de esa materia.

Cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlos conforme al principio de Lex Aquilia “aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo.”

Cuando en el desempeño de su empleo cargo o comisión incumple con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, se sujetarán a los procedimientos disciplinarios a que haya lugar.

Luego entonces “La responsabilidad de los servidores públicos” podrá ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber, que como se ha externado, lo tienen todos los sujetos de derecho que de una u otra forma colaboran con las funciones del Estado, que estos por incumplir o violar alguna disposición jurídica o algún valor o principio moral de conducta, que se desprende a consecuencia de su empleo, cargo o comisión, dan lugar a la obligación de responder por una mala actuación.

2.6 CLASIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD.

La actuación de un servidor público cuando no cumple con lo establecido en los ordenamientos jurídicos puede originar diversos tipos de responsabilidades como son :

¹⁶Kelsen Hans; Teoría Pura de Derecho; Edit. Eudeba; Buenos Aires Argentina; 1960; pág. 27

- a) Penal.
- b) Civil.
- c) Política.
- d) Administrativa.

Nuestra Constitución Política ha instituido como garantía jurídica un régimen de responsabilidades de los servidores públicos consignados específicamente en los artículos 108 a 114 del título IV, desprendiéndose cuatro diversas formas de responsabilidad.

Debido a que todo servidor público puede incurrir en faltas o delitos y deberán ser reprimidos para mantener una justa y eficaz actuación de los diversos organismos públicos.

El artículo 109 Constitucional en su párrafo primero a la letra señala : “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad.”

Por lo tanto el siguiente punto a tratar es el de los diversos tipos de responsabilidad de una forma independiente, tratando de abarcar lo más relevante de cada una de las responsabilidades.

2.6.1 RESPONSABILIDAD PENAL.

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional se nos manifiesta : “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.”

Se debe entender entonces a la responsabilidad penal como : “Un deber jurídico de sufrir la pena que recaerá sobre quien ha cometido un delito, éste es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.”¹⁷

¹⁷Diccionario Jurídico Mexicano; “Responsabilidad Penal.” ob. cit. pág. 2842

Por lo que respecta en el Título X del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224 se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público; por lo tanto, es necesario saber como define al servidor público el ordenamiento antes mencionado en su artículo 212 señala : "Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados, a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia local, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal."

Las 11 figuras en referencia son :

- 1.- Ejercicio indebido del servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5.- Concusión.
- 6.- Intimidación.
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones.
- 8.- Tráfico de influencias.
- 9.- Cohecho.
- 10.- Peculado.
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar cargos empleo o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional que nos indica : "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si a no lugar a proceder contra el inculcado."

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona sino al ejercicio de la función pública, que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de procedencia.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al Juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 párrafo primero de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Público nos indica lo siguiente : "Cuando presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requerimientos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República."

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculcado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

2.6.2 RESPONSABILIDAD CIVIL.

Esta clasificación tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado, su fundamento de este tipo de responsabilidad se encuentra plasmada particularmente en el Código de Procedimientos Civiles y el Código Civil Federal, puesto que la relación del servicio constituye una situación legal. Esta responsabilidad opera principalmente en el sector de empleados o funcionarios que manejan fondos. Para ello constituye requisito previo al de sus funciones, otorgar fianza que garantice su manejo y al establecer la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada.

Cabe hacer mención que a nivel Constitucional en el Título IV, en su artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se da una definición de la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de la reforma de este Título Constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades, solamente se hace referencia en el párrafo octavo del artículo 11 constitucional al citar esta responsabilidad, en la cual textualmente se indica : “ Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por el territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad civil o criminal y a las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “ Nadie tiene derecho a dañar a otro.” y su base constitucional la encontramos en los siguientes artículos :

1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Art. 12 En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Art. 13 Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos o faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso, y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda

En estos artículos que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de todas las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En términos de la teoría del órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Hasta el 31 de Enero de 1994 la responsabilidad del Estado era de carácter subsidiaria en tanto que de acuerdo con el artículo 1928 del Código Civil, solamente respondía cuando el funcionario directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

Sin embargo, este sistema no pudo subsistir, ya que si vivimos en un Estado de Derecho debe superarse el dogma de que "El Estado no puede causar daño" y por lo tanto, ante los particulares deben

responder el ente público, aunque internamente le exija al empleado que causó el daño la cantidad cubierta con motivo de la responsabilidad a la que hubiere hecho frente.

Actualmente, dadas las reformas que se han hecho al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del Día 10 de Enero de 1994, conforme al artículo 1927 del primer ordenamiento, la responsabilidad del Estado es solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece en su artículo 77 bis que, cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

El Estado podrá pedir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva. En ambos casos el Estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

La reforma en cuestión indudablemente representa un avance en la configuración del Estado de Derecho en tanto que, como ya lo señalamos, éste también comprende los medios para que los gobernados logren del Estado la reparación de los daños causados por los funcionarios públicos en el ejercicio de las

actividades a realizar, y que con ello el gobernado afectado en su patrimonio pueda elegir la vía, para lograr la indemnización respectiva.

De lo expuesto con anterioridad, la responsabilidad civil de los servidores o funcionarios públicos se producen por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones y que se cause un daño al particular.

En este orden de ideas es necesario mencionar que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos :

- a) los sujetos.
- b) la acción u omisión.
- c) el daño y
- d) el nexo causal.

En cuanto a los sujetos es indispensable que sea servidor público y que el daño sea causado en ejercicio de sus funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad que generó, no le es imputable.

La acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece, u omisa de lo que ordena.

En lo que respecta al daño como elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta, porque no habría que resarcir.

Finalmente el nexo causal implica que el daño que produzca o precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se generan por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexistente o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En virtud del anterior análisis se puede decir que ha existido un avance en la regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos.

2.6.3 RESPONSABILIDAD POLITICA.

De conformidad con nuestro sistema jurídico la responsabilidad política es aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía, y para complementar un poco esta idea, citaremos el artículo 110 Constitucional que a la letra señala : “Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces del Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de las Judicaturas del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejeros 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.”

En razón de las características de los sujetos a juicio político nos encontramos que se trata de servidores que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las

leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

En este caso se encuentra que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en su artículo 7mo. de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece en ocho fracciones los casos correspondientes y éstos son :

I El ataque a las instituciones democráticas;

II El ataque a las formas de gobierno republicano;

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

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

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas,, tal es el caso de los diarios capitalinos que de forma escrita dan a conocer las opiniones de diversos políticos que manifiestan su punto de vista acerca de la forma de gobierno e inclusive critican el manejo del país, por este hecho no se puede dar

seguimiento a un juicio político por de cierta manera caeríamos en el supuesto de coartación de ideas.

En lo que se refiere a las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal así como en el 8vo. de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

El juicio político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, ya que la jerarquía que debe tener y los supuestos en los que deben adecuar su conducta deberán pasar antes por un análisis para poder determinar si realmente ese funcionario público merece iniciarle juicio político, actualmente en el país nos hemos podido percatar que es un tanto difícil poder establecer el juicio político por diversas circunstancias que se manejan en el círculo en el que se desarrollan estas personas y en el cual es difícil entrar, por lo tanto, sería necesario que se le atribuyera a un cuerpo político su conocimiento conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del título II de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con bases establecidas en el artículo 110 de la Constitución Federal para poder frenar en forma efectiva esta situación.

2.6.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa opera con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal.

En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, "valores que se traducen en las obligaciones enunciadas en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que con anterioridad ya se han estudiado.

En cuanto a este tema su regulación y estudio “no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se han encauzado fundamentalmente en el aspecto político y penal.”¹⁸

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene explicación histórico jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con la que se fijó la naturaleza, el objeto finalidad y régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública. Por lo tanto, cuando el servidor público incurre en responsabilidad le serán aplicadas las sanciones correspondientes, las cuales tienen su base constitucional en el artículo 113 que indica : “ Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

Así mismo el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos nos indica que las sanciones por falta administrativa consistirán en :

I Percibimiento privado o público;

¹⁸Cabrera Hernandez Jorge; Compendio de Derecho Administrativo; Edit. Porrúa ; México 1994; pág.187 a 198

II Amonestación privada o pública;

III Suspensión;

IV Destitución del puesto;

V Sanción económica y

VI Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

En seguida procederemos a dar un pequeño concepto de las sanciones antes mencionadas :

Apercibimiento : Será la advertencia que se le hace al servidor público, haciéndole ver las consecuencias de la falta que cometió, exhortándolo a la enmienda y comunicándole que se le impondrá una sanción más drástica si reincide.

Amonestación : Es la determinación de una sanción cuando se ha cometido una falta disciplinaria y se teme que en esta disposición se cometa una nueva falta.

Suspensión : Es cuando se ha determinado que el servidor público incurrió en una falta administrativa y por su actitud se hace acreedor a que sea suspendido en su puesto cargo o comisión.

Medida disciplinaria : Es definida como aquella sanción que impone directamente el jefe inmediato al servidor público que ha desviado su conducta, siendo por lo tanto, una medida correctiva, adoptada para prevenir la deficiencia.

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

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

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

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad que estamos tratando y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado y que se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa; toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con leyes y procedimientos administrativos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2^{do}. de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que dice “Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.” En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del derecho disciplinario, ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los empleados afectando los valores fundamentales que rige la función pública.

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

3.1 ANTECEDENTES.

Durante las etapas primitivas de los pueblos, en todas las manifestaciones culturales, arte, religión y derecho se presentan rasgos de evolución similares. Así en cualquier comunidad primitiva observamos que la administración de la justicia, esta en manos de un jefe, de un consejo de ancianos o de un brujo, y que la solución de los litigios que se presenten, tendrán características místicas o magico-religiosas, al evolucionar estas comunidades primitivas van tolerando y reglamentando ciertas formas, tal es el caso de algunas comunidades primitivas en donde el caso de delitos graves como el homicidio se negociara entre las partes afectadas. Así si un miembro de una familia mataba a otro miembro de una diversa familia, el grupo social victimado podía arreglarse con el ofensor a través de algún tipo de compensación como podía ser la entrega de animales o la prestación de cierto servicio. Podemos decir que algunas de estas manifestaciones y actitudes son antecedentes de más remotos de las formas y de los formalismos procesales actuales.

De tal suerte que el proceso primitivo de cualquier pueblo de la tierra, es similar en sus rasgos fundamentales, y por lo tanto a los procesos primitivos de los demás pueblos de ese tiempo. Así el proceso primitivo de los romanos, el de la etapa de las acciones de la ley, es también un proceso severo, cruel con procedimientos rápidos como a continuación se puede apreciar.

EN ROMA.

Son inciertos los datos biográficos que han llegado hasta nosotros acerca del escritor jurídico romano Gaius. Se desconoce la fecha de su nacimiento y sólo se sabe que vivió en tiempo de los emperadores Publio , Elio Andriano y Antonino Pio y Marco Aurelio.

Fue Gaius profesor de Derecho en alguna ciudad provincial y escribió sus obras con fines didácticos. Sus instituciones alcanzaron tanto prestigio y tan amplia divulgación que se impusieron como

textos de enseñanza del Derecho durante más de trescientos años, instituciones alcanzaron tanto prestigio y tan amplia divulgación que se impusieron como textos para la enseñanza del Derecho durante más de trescientos años. El conocimiento moderno de la obra del maestro romano se debe al descubrimiento de un palimpsesto existente en la biblioteca capitular del Concilio de Verona Italia, realizado por el sapientísimo catedrático de la Universidad de Berlín, historiador y diplomático alemán, Bertodo Jorge Niebuhr.

En el prólogo a la primera publicación de una copia hecha por Bekker, en 1820 relata las increíbles dificultades que ofrecía la escritura del manuscrito, sin embargo a fuerza de trabajo y de paciencia nos explica el hecho de que no haya podido alcanzarse inicialmente su conocimiento pleno y que las múltiples vicisitudes que han afectado la integridad del texto, puede afirmarse que nunca se logrará conocerlo cabalmente.

Después del descubrimiento inicial, los estudios realizados por Rudemund dieron por resultado que él publicara en 1874 el texto llamado *Apographum*, de extraordinaria importancia porque, señala e indica que Di Pietro, sirvió de base a todas las ediciones modernas.

Posteriores investigaciones han permitido una mayor penetración en la obra de Gaius ya que los tramos que se transcribirán para una mayor comprensión el maestro romano explica como se desarrollaba el procedimiento bajo el primitivo sistema de las acciones de la ley [legis acciones.]¹⁹

Las acciones que estuvieron en uso de los antiguos se llamaban "acciones de la ley" [legis acciones] y esto, porque eran creadas por las leyes [pues en ese tiempo los edictos del pretor, por los cuales se ha introducido la mayoría de las acciones, no estaban en uso] porque estaban ajustadas a las mismas palabras de las leyes y a causa de ello eran observadas de manera inmutable al igual que las leyes. Así si alguien accionase por el corte de vides y nombrase la palabra 'vides' por esta sola denominación ha perdido el pleito, puesto que quien accionaba debería haber nombrado la palabra 'árboles', ya que la ley de las XII Tablas sobre la cual reposa esta acción por corte de vides, habla de una manera muy general de árboles cortados.

¹⁹Los Institutos de Gaius; parte I tomo II; Oxford; pág.235a244

Por cinco modos se accionaba la ley y éstas son las siguientes:

-Sacramentum.

-Iudicis postulatio.

-Condictio.

-Manus iniectio

-Pignoris capio.

“SACRAMENTUM”

La acción por el sacramentum era una acción general : en efecto cuando por la ley no estaba previsto de qué modo se debía accionar, se recurría a este “sacramentum ”por lo cual el demandado arriesga si negare temerariamente y de la contra ‘estipulatio’, por lo cual el demandado arriesga si negare temerariamente y de la contra ‘estipulatio’, por la cual el actor arriesga si reclamara lo no debido; en efecto aquel que era vencido debía promover la suma del “sacramentus” a título de pena, la cual se cedía al populus y por lo cual se daban garantías ante el pretor.

Si se accionaba “in rem” las cosa muebles y las semovientes, que de algún modo podían ser llevadas o conducidas ante la justicia, se vindicaban de este modo : aquel que hacia la vindicatio tenia la varita [festuca]; luego aprehendía la cosa, por ejemplo :

“YO DIGO QUE ESTE ESCLAVO ES MIO DE ACUERDO CON LOS DERECHOS DEL QUIRITES, SEGUN SU CAUSA, LO HE DICHO, HE AQUI QUE TE HE IMPUESTO A LA VINDICTA.
”al mismo tiempo colocaba la varita sobre el esclavos. Su adversario decía y hacía lo mismo. Una vez que uno y otro hubiese hecho la “vindicatio” el pretor decía :

“PIDO QUE DIGAS EN VIRTUD DE QUE CAUSA HAS HECHO LA VINDICATIO” y el otro respondía “YO HE HECHO EL DERECHO COMO YO HE IMPUESTO LA VINDICTA”, entonces, el primero que había hecho la vindicatio decía : “PUESTO QUE TU HAS HECHO LA VINDICATIO CONTRA DERECHO TE PROVOCO AL SACRAMENTUM” el adversario decía de manera similare “YO A TI ” A su vez, el pretor recibía de ambas partes una garantía por causa del sacramentum, ya que el

monto iba a parar al tesoro del populus, ya que se usaba una varita a modo de lanza, como signo de justo dominio.

Si la cosa era tal que por inconvenientes no podía ser llevada o conducida “ in iure ”, entonces se tomaba una parte y esta era llevada ante el pretor “vindicatio” y se hacia como si toda la cosa estuviera presente.

IUDICIS POSTULATIONEM.

Cuando se realizaba o accionaba por “iudicis postulationem”[por postulación del juez] si la ley en virtud de la cual se obraba así lo hubiera decidido y el procedimiento era así :

El que accionaba decía “ AFIRMO QUE EN VIRTUD DE LA SPONSIO TU ME DEBES DAR DIEZ MIL SESTERCIOS, YO TE PIDO QUE LO ADMITAS O QUE LO NIEGUES” ; el adversario decía que no debía; el actor entonces manifestaba “ PUESTO QUE TU LO NIEGAS, YO TE PIDO A TI PRETOR QUE DES UN IUDEX O UN ARBITER. ”De este modo en este genero de acción cualquiera negaba sin exponerse a una pena.

CONDICTIO.

Condicere que quiere decir, en la antigua lengua “ denuntiare”[denunciar] Y es por ésto que esta acción se llama propiamente “ condictio ”En efecto, el actor anunciaba al adversario para que el día trigésimo estuviese presente para tomar “ iudex ”. En cambio , ahora, llamamos “ condictio ”a la acción por la cual pretendemos QUE SE NOS DEBA DAR ya que en estos tiempos no se hace a este título ningún emplazamiento.

MANUS INIECTIONEM.

Se accionaba por manus iniectioem en aquellos casos que la ley así lo ha establecido y la forma del procedimiento se llevaba acabo de la siguiente forma : quien accionaba decía así “PUESTO QUE HAS SIDO JUZGADO EN MI FAVOR Y TU NO HAS PAGADO, A CAUSA DE ESTO YO PONGO SOBRE TI LA MANO DE UN JUICIO DE DIEZ MIL SESTERCIOS ”; al mismo tiempo, le aprehendía una parte

del cuerpo, quien solía tomar la causa por su cuenta y no daba un "vindex " era llevado por el actor a su casa y en ese lugar era encadenado.

PIGNORIS CAPIO.

Este procedimiento en ocasiones era llevado a cabo por la costumbre y otras en virtud de la ley; por costumbre respecto de las cosas de los militares y por ley contra aquél que comprara una víctima de sacrificio sin que pagara el precio, también contra aquél que no pagara el alquiler por el juramento que hubiese colocado con la condición de que el dinero que se recibiera fuera empleado en una ofrenda, es decir, en un sacrificio. La pignoris capio ocurría en forma extrajudicial, no se realizaba ante el pretor y a menudo en ausencia del adversario, mientras que las otras acciones no se podía ejercitar sino ante el pretor y presente el adversario; además, porque la pignoris capio se podía efectuar en un día nefasto, es decir aquel en el cual no se podía realizar una legis actio.

JUSTINIANO.

Existe un gran lapso de distancia entre las instituciones de Gaius y las de Justiniano, sin embargo entre ambos existe una estrecha vinculación ya que retoma diversas ideas de sus instituciones, sirvió la primera de modelo a la segunda, tanto en la distribución de su contenido como en la materia. De esta forma expresaba Justiniano indicando que los custodios de la ley han puesto constantemente sumo cuidado al impedir que los hombres entablen pleitos injustos; tal es también nuestro anhelo por lo cual se ha creído que el mejor medio de reprimir tanto a los demandantes cuanto a los demandados, es sujetarlos con la amenaza de pena pecuniaria, o por la religión del juramento.

En primer lugar en nuestro régimen actual, sobre todo en nuestra Carta Magna se indica que todo litigante preste previo juramento. El reo no podía presentar sus excepciones sin haber jurado antes que si contradice la demanda, es por creer con derecho a hacerlo. En ciertos casos el que niega de mala fe debe pagar el doble o el triple de lo litigado.

En cuanto al demandante también debe jurar, según nuestra constitución y lo mismo deben hacer los abogados de las partes. En primer término el ejercicio de toda acción empieza en aquella parte del

edicto, por la cual el pretor cita al demandado. Preciso es ante todo citar a su adversario, es decir ante el juez competente.

LA ESCUELA JUDICIALISTA.

Se desenvuelve fundamentalmente en torno a la universidad de Bolonia en la que de los siglos XI a XIII surge una tendencia, en la cual surge el concepto de juicio. La escuela de bolonia tuvo una repercusión de gran importancia en Europa ya que se iban a estudiar a esta universidad la mayoría de juristas y posteriormente retornaban a su lugar de origen versados y conocedores del derecho común, basado fundamentalmente en las antiguas enseñanzas y principios del derecho romano.

La aparición del procedimentalismo como subsecuente etapa de desarrollo y de evolución de las tendencias procesales. El procedimentalismo coincide su aparición con la revolución francesa, otro segundo factor de suma importancia, es la aparición de la codificación napoleónica y dentro de ella, la separación de la legislación relativa a los procedimientos, en dos cuerpos especiales los civiles y los penales. Una vez surgido el procedimentalismo en Francia, nace la tendencia sistematizadora de dividir las obras relativas a la acción referente a los procedimientos, en dos cuerpos especiales los civiles y los Penales. Una vez surgido el procedimentalismo en Francia, nace la tendencia sistematizadora de dividir las obras relativas a la materia en tres campos, organización judicial, competencia y procedimiento.²⁰

3.2 GENERALIDADES.

El ejercicio de las funciones del Estado es realizado por sus órganos mediante diversos actos que constituyen la expresión de la voluntad estatal.

La función legislativa se exterioriza con los actos que se concretan en la creación, modificación o derogación de la ley, la función jurisdiccional tendiente a resolver controversias que se suscitan ya que la

²⁰Medina Lima Ignacio; Breve Antología Procesal; Textos Universitarios Facultad de Derecho; México 1973; pág.32 a47.

autoridad tiene la facultad de control sobre la población y además en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización.

Como lo señala el autor Olivera Toro, " los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración, ésto es , que se cumplan las formalidades preestablecidas. dando seguridad jurídica."

Para lo cual el ejercicio de la función administrativa en particular es una manifestación del poder estatal y se encuentra sujeto al incumplimiento de requisitos que al estar previstos en la Constitución Federal se traduce en garantías del gobernado, por lo cual cabe hacer mención al artículo 16 en su primer párrafo que a la letra indica : "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Observándose en esta disposición que la actuación de la autoridad administrativa al afectar la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido de la ley. En este caso es necesario mencionar que el procedimiento disciplinario que es aplicado a servidores públicos cumple con las formalidades legales establecidas para su aplicación, de tal suerte que el maestro Andrés Serra Rojas señala " El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado para aplicar a su personal que no ha cumplido con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por faltas que ha cometido en ejercicio de su encargo."²¹

Es decir que este carácter disciplinario es inherente a todo grupo organizado, por lo que permite que en la administración pública se puedan corregir errores y anomalías, encausando la acción administrativa de los servidores públicos con la eficiencia y moralidad requerida.

El tema del procedimiento administrativo o disciplinario ha sido de gran polémica durante el transcurso de los años, ya que día a día éste resalta la actividad del estado, en virtud del volumen de

²¹Serra Rojas Andrés; O.b. cit. pág.471

recursos patrimoniales que el presupuesto del estado prevé para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

No obstante de los avances antes mencionados, en la administración se suscitan diversas anomalías por parte de los servidores públicos quienes, si incurren en alguna de las disposiciones jurídicas señaladas en las fracciones del Capítulo tercero Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos teniendo como piedra angular el artículo 113 Constitucional que hace alusión al procedimiento administrativo a seguir, cuando estos sujetos de derecho hayan incurrido en alguna de las causales de la responsabilidad administrativa.

Para que el procedimiento administrativo surja, es necesario de un impulso como lo es la queja o denuncia de los hechos que se consideren violatorios y de esta forma sancionar al servidor público que no cumplió satisfactoriamente con la responsabilidad que le fue encomendada, dañando la esfera jurídica del particular.

Ahora bien, para poder encauzarnos en el estudio del procedimiento administrativo aplicado a los servidores públicos, es necesario saber diferenciar que es un proceso y un procedimiento, ya que en el campo de la ciencia jurídica no ha quedado plenamente precisado el alcance de estos vocablos en cuanto que algunos estudiosos del derecho los consideran como sinónimos y para otros quizás de posturas más generalizadas lo señalan : uno es el género y otro la especie.

La confusión probablemente proviene del hecho de que tales expresiones tienen diferente significado en el lenguaje común y en el campo jurídico, en el primer caso el diccionario de la Lengua Española define al proceso como : Identificándolo con el transcurso del tiempo a través del cual se producen ciertos fenómenos de cierta naturaleza, bien sea que se presenten en forma espontánea o provocado y desvinculado de la voluntad humana, puesto que se producen de leyes naturales que lo rigen; como ejemplos están, procesos biológicos, químicos y físicos.

Procedimiento : Es definido como la forma de ejecutar algunas actividades para alcanzar un fin, razón por la cual tan concepto se haya íntimamente relacionado por el querer humano.

Al respecto el autor Nava Negrete comenta : “ No todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se revela en un conjunto y serie de actos procedimentales coordinados, conformados con la finalidad que persigue y que en el proceso siempre es la voluntad de las leyes, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con lo que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es proceso, sólo aquél que tiende a asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas, en suma proceso es la función y estructura o sea la vía jurisdiccional y procedimiento es el cauce integrado por los actos que ordenan a una finalidad jurisdiccional o no.”²²

A hora bien el maestro Miguel Acosta Romero señala : “ Proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas formas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolución de una controversia, preestablecida mediante una sentencia; en cambio el procedimiento es integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos.”²³

De acuerdo a lo anterior consideramos que proceso y procedimiento lo podemos definir, al procedimiento administrativo como “El procedimiento de la función administrativa y por lo tanto constituye una serie de actos heterogéneos emanados de la administración y del particular, dirigidos a la producción de la voluntad administrativa, adecuada al ordenamiento jurídico o también a la efectividad de ese mismo acto y que en consecuencia es estudiado por el derecho administrativo.”²⁴

En conclusión proceso implica un conjunto de actividades concatenados en el tiempo y en la forma dentro de un sólo propósito; en cambio el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan.

Para poder adentrarnos en el estudio del procedimiento administrativo que se le aplica a los servidores públicos, es necesario saber que en el derecho mexicano se han asumido dos posiciones para establecer el tipo de procedimiento administrativo y son los siguientes :

a] Procedimiento interno y procedimiento externo.

²²Nava Negrete; Derecho Procesal Administrativo; México; Editorial Porrúa; pág.73 y 76.

²³Miguel Acosta Romero; Derecho Administrativo; México; Editorial Porrúa; pág.230 a 236.

²⁴Diez Manuel y otros; Manual de Derecho Administrativo; Editorial Trillas; pág.480

b) Procedimiento de oficio y a petición de parte.

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración en su ámbito de mera gestión administrativa entre sus órganos sin interferir en la esfera de los particulares, a su vez podrá ser previo si es anterior a una decisión o resolución y posterior de ejecución; que también puede ser interno o externo y el externo será aquél que interfiera en mayor o menor grado, dentro de la esfera jurídica de los particulares.

Procedimiento de oficio o vinculado es aquél que lleven acabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

Procedimiento a petición de parte es el procedimiento que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución del mismo.

A través del procedimiento se establecen derechos y obligaciones para ambas partes en las distintas fases en que se desenvuelve y que posteriormente se enunciará²⁵:

Los interesados tutelares de derechos subjetivos, objetivos públicos, partes en el procedimiento administrativo tienen entre otros , los siguientes derechos procesales.

- 1.- Iniciar su petición con el trámite correspondiente.
- 2.- Derecho a la defensa [ser oído, ofrecer, producir prueba y una resolución fundada.]
- 3.- Recurrir, reclamar o denunciar.
- 4.- Recursar a los funcionarios en las actuaciones.
- 5.- Solicitar prórroga de los plazos.
- 6.- Alegar sobre méritos de las pruebas.

La autoridad administrativa por su parte tiene los siguientes derechos procesales :

- 1.- Iniciar de oficio el trámite administrativo.
- 2.- Sancionar a los interesados por faltas procesales.
- 3.- Delegar y abocar competencia.

²⁵Baez Martínez Roberto; Manual de Derecho Administrativo; México; Editorial Trillas 1990; pág.128 y 129

- 4.- Appreciar razonablemente-criterio de libre convicción-la prueba.
- 5.- Resolver las actuaciones sobre el fondo de la cuestión.
- 6.- Suspender la ejecución de la sanción.

Los interesados tienen las siguientes obligaciones:

- 1.- Constituir domicilio legal.
- 2.- Redactar el escrito en la forma y condiciones de la ley.
- 3.- Respetar los plazos.
- 4.- Observar las formalidades legales de los escrito y recursos.

Son obligaciones de la autoridad :

- 1.- Adoptar las medidas necesarias para la celeridad del trámite.
- 2.- Excusarse en las cosas de ley.
- 3.- Irrenunciabilidad de la competencia.
- 4.- Impulsar de oficio el procedimiento.
- 5.- Realizar las notificaciones de toda decisión.
- 6.- Respetar los plazos.
- 7.- Realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos.

Después de haberse establecido los derechos y las obligaciones en el procedimiento administrativo para ambas partes, es necesario saber que este procedimiento se regirá bajo ciertos principios como son :

Los principios sustanciales y formales.

Los principios sustanciales son aquellos de jerarquía constitucional, preexistentes que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo pues a través de ellos se garantiza la participación de los administrados en la formulación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa, por ello los principios son :

- a] legalidad.
- b] defensa

c) gratuito

Por su parte los principios formales son de jerarquía normativa secundaria, legal o reglamentaria que constituyen pautas procedimentales esenciales que coadyuven al cumplimiento de los principios substanciales, puesto que para la aplicación de éstos se requiere de instrumentos de aplicación complementaria y los principales son :

a) Oficiosidad

b) Informalidad en favor del administrado

c) Eficiencia.

En este punto se ha tratado de abarcar todo lo relativo al procedimiento de una forma sintetizada para poder entender con mayor facilidad los puntos consecutivos.

3.3 INVESTIGACION.

De conformidad con la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se procede a citar al presunto responsable, haciéndole saber la falta que se le imputa, lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, donde podrá alegar lo que a su derecho convenga..

Esta etapa de investigación se puede iniciar por la presentación de la queja o denuncia de los ciudadanos, por presuntas violaciones a las obligaciones o deberes que tienen los servidores públicos en el desempeño de su encargo o comisión y que estos actos u omisiones afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que al momento de aceptar el cargo se comprometieron hacer cumplir.

Ahora bien, esta etapa se da en estricto apego al ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en los términos del artículo 32 Bis fracción III y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual menciona lo siguiente :Fracción III vigilar el

cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública Federal.

.....Fracción XVIII Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y hacer efectivas las denuncias a que hubiere lugar.²⁶

Por otra parte, cada dependencia tiene en existencia su reglamento interior en la que estipula la existencia de órganos de control " interno "con facultades de fiscalización y en estos reglamentos se les prevé también de la facultad de " vigilancia e investigación. " De esta manera los diferentes órganos de control ya sea a nivel interno o general según el caso, llevan a cabo la fase de investigación de acorde a las normas y lineamientos que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.4 QUEJA Y DENUNCIA.

Por lo que respecta a estas dos figuras y antes de entrar al estudio de ellas es necesario conceptualizarlas al respecto el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos señala : " En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciaran en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Además el artículo 50 del mismo ordenamiento apunta en su párrafo 1º. LaSecretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas o denuncias a que se refiere el artículo anterior y evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

²⁶Diario Oficial de la Federación 21 de Enero de 1985.

A continuación se darán algunos conceptos de denuncia : Proviene del latín denuntiare; el cual significa "hacer saber " remitir un mensaje.

Para otros denuncia es un acto expreso y categórico que en manera alguna debe ser tácito o expreso y siendo sus principales requisitos :

- 1.- Nombre y domicilio.
- 2.- La causa.
- 3.- La persona víctima.
- 4.- En que lugar se presentaron los hechos.

La denuncia debe contener en cuanto sea posible la relación del hecho considerado delictuoso, expresando el lugar, tiempo y modo como fue perpetrado, los nombres de los autores y cómplices en el acto y la debe realizar toda persona capaz, es decir no uno de los incapaces que se enumeran en el artículo 54 del Código civil.²⁷

El diccionario enciclopédico define a la denuncia como : " Motivo o aviso, por escrito o de palabra que acerca de un delito o falta, se hace ante la autoridad, para que ésta proceda a la consiguiente averiguación del hecho y castigue al culpable, aunque incumplida con frecuencia por ignorancia u otras veces por temor, en todos los casos constituye obligación cívica."

En el derecho administrativo la denuncia será de principal aplicación ya que se trata de manifestación que se hace en el descubrimiento de nuevas minas y en los casos de ocultación y defraudación de la Hacienda.²⁸

Por último, podemos señalar que denuncia : es el acto verbal o escrito de poner en conocimiento de la autoridad la perpetración de un hecho delictuoso. Para los particulares en principio, ésta no es sino una facultad. En cambio es obligación de toda autoridad que en ejercicio de sus funciones adquiera el conocimiento de un delito que dé nacimiento a la acción pública, denunciarlo a la autoridad competente.

²⁷Gorione Jose Alberto; Diccionario Jurídico; ABELLEDO; México; "Denuncia" pág.110

²⁸Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual; México; Editorial Heliasta; pág.85

Por lo que se refiere al término de Queja, desde el punto de vista tradicional está considerada como “ expresión de dolor ”o sufrimiento, presentimiento y desazón, “ acusación ” ante un juez o tribunal competente.²⁹

Jurídicamente queja ha sido denominada como : De quejar y a su vez enunciar que proviene del latín *coatiere* y también es el recurso que se interpone contra determinada resolución judicial que por su importancia secundaria no son objeto de apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales.³⁰

El diccionario de derecho usual nos define a la queja de la siguiente manera : Queja : expresión de dolor-Manifestación de pesar-Reclamación-Descontento-Protesta ante alguien o algo.³¹ Ahora bien el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos nos menciona que : “Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación y presentación de las quejas y denuncias, o que con motivo de ellos realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes los formulen o presenten.

En resumen se considera a la denuncia como el acto que puede realizar cualquier persona capaz de poner en conocimiento de la autoridad la violación de sus derechos, ya sea la misma persona afectada o cualquiera que conozca la actuación del servidor público ya que de no hacerlo se permitiría la impunidad a este servidor público que actuó de manera negligente. La queja será aquella que debe realizar la persona afectada ya que en el estado de derecho en el que vivimos se establece un marco jurídico del cual no debemos salirnos para poder proceder.

²⁹D.Ramírez Granada Juan; Diccionario Jurídico; México; pág.115

³⁰Gran Diccionario de la Lengua Española; Editorial Patria; México 1983; pág.1330

³¹Zamudio Hector Felix; Diccionario Jurídico Mexicano; pág.2644

3.5 INSTRUCCIÓN.

En esta fase el órgano administrativo se allega de elementos necesarios para determinar convicción respecto del asunto de su conocimiento, y los particulares que sean afectados por el acto que se dicte deben ser oídos y vencidos en juicio y teniendo la posibilidad de aportar las pruebas y formular alegatos para la defensa de sus intereses.

En esta etapa es en donde se pone de manifiesto la mayoría de los principios del procedimiento administrativo, tales como la legalidad en su aspecto de razonabilidad, que implica para la autoridad el deber de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva para que su actuación sea justa y lo cual será posible en la medida en que ella busque en la instrucción la verdad material y no la verdad formal, es decir que no se apoye únicamente en los hechos aportados por las partes como lo hace el juez, sino que realice todo tipo de diligencias a fin de llegar a la verdad en cuestión.

La instrucción la define el autor Cipriano Gómez Lara de la siguiente manera : “ Son precisamente actos a través de los cuales se precisa el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria, se formulan conclusiones o alegatos de las partes, es decir es toda una fase de preparación, que permite al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, afirmaciones, negativas y deducciones de los sujetos interesado y terceros que permitan, como se ha dicho, que el juez o tribunal éste en posibilidad de dictar sentencia ”³²

3.5.1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

El fundamento constitucional del procedimiento administrativo disciplinario lo encontramos en el artículo 113 que para su estudio y comprensión lo dividiremos en tres etapas :

³² Gomez Lara Cipriano; Teoría General del Proceso; Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1987 pág.128

a) Etapa preliminar.

b) Etapa de investigación.

c) Etapa de decisión.

ETAPA PRELIMINAR.

En principio se requiere que el órgano administrativo encargado del procedimiento conozca de la queja o denuncia, se emplean ambos términos en virtud de que la queja implica un acto realizado por un servidor público que ha causado daño o perjuicio al quejoso, es decir un particular, la denuncia será el poner en conocimiento del órgano correspondiente los hechos que puedan ser constitutivos de infringir la norma administrativa pero sin que se cause un perjuicio directo al denunciante, aclaramos que esta diferencia es puramente doctrinal, ya que en la ley se aplican ambos términos indistintamente.

La infracción que se pone en conocimiento de la autoridad deberá contener los siguientes requisitos:

a) Ser seria y hecha por persona identificable es decir, que proporcione todos los datos fidedignos sobre su identidad, esto para evitar manifestaciones impropias que irán en contra de la formalidad en el procedimiento.

b) Respecto de hechos relativos a conductas infractoras de los servidores públicos, con la finalidad de que la autoridad administrativa conozca lo relativo a su ámbito legal.

c) Que haya una relación directa e inmediata entre los hechos y las conductas, o sea que unos sean consecuencia de la otra.

La Ley de Responsabilidad tantas veces citada no hace mención alguna de los requisitos expuestos y contemplados por la doctrina, por lo que ante el vacío legislativo se adoptan criterios de ordenamientos jurídicos ajenos a la materia administrativa. Probablemente la razón por la que la ley es omisa, es porque quizá se pretendió que la denuncia o la queja resultara accesible y simple para cualquier ciudadano, quien se convertirá en coadyuvante de la Administración pública.

Ahora bien, tratándose de denuncias hechas por servidores públicos el artículo 57 de la Ley en materia en su párrafo primero dice : Deberá denunciar por escrito a la Contraloría interna de su dependencia los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección. Es decir, que es la obligación del servidor público denunciar las infracciones cometidas por los trabajadores sujetos a su dirección y nos preguntamos si acaso es necesario que el jefe inmediato sea el que denuncie tales hechos o actos constitutivos de una violación a las obligaciones administrativas, o si un compañero del servidor público transgresor es el que se percata de la conducta indebida, no le sería más fácil denunciarlo de inmediato a la Contraloría Interna y dando conocimiento del hecho al jefe inmediato, pero parece que no debido a la redacción del artículo antes mencionado, sin embargo creemos que para hacerlo más simple y expedita la justicia se debería dar conocimiento de inmediato a la Contraloría interna para que se procediera a investigar, al presunto responsable denunciado por cualquier servidor público, no necesariamente el superior, claro teniendo conocimiento del hecho este último, ya que así se eliminaría esa traba burocrática, que al parecer rige como principio de que no se debe evadir al jefe por ninguna circunstancia y contribuiría a renovar un poco las malas costumbres que se practican en la burocracia.

Es oportuno mencionar que a partir de la denuncia por la cual se inicia el procedimiento en cualquier momento se podrá suspender provisionalmente al presunto responsable, así como levantar la suspensión a juicio de la autoridad, en este orden de ideas cabe citar el Art. 64 fracción IV Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. La Secretaría de Contraloría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento :

En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría citada podrá determinar, la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus encargos o empleos o comisiones, si a su juicio así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa.

En la práctica se firma al cierre del acta así como al margen de cada una de las hojas de que conste por el denunciante, dos testigos de asistencia y el encargado de quejas y denuncias, la autoridad dependiente de la contraloría interna quien actúa en las diligencias del procedimiento, se acompañará al acta de denuncia las pruebas de que se dispongan, para esta etapa del procedimiento serán aplicables supletoriamente los artículos 3^{ro}. y 5^{to}. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.5.2 AUDIENCIA.

En relación con esta etapa y de conformidad con la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se procede a citar al presunto responsable haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, lugar, día y hora en que tendrá lugar la audiencia, asistiendo a la misma el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Cuando el procedimiento sea instituido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por la Contraloría interna en el caso de que se cite al personal del sector coordinado, obligatoriamente conocerán de la citación :

- a) El presunto responsable.
- b) El sindicato.
- c) El representante de la dependencia en el caso que se apuntó con anterioridad.

De acuerdo con la fracción III del artículo 64 antes mencionado, si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias y tendrá los siguientes efectos :

1.- Emplazamiento. Se da cuando la autoridad pone en conocimiento del presunto responsable los hechos imputados y lo cita a una audiencia. Por ser acto solemne debe realizarse con las debidas

formalidades, ya que de lo contrario se violan las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16, ya que la ley de responsabilidades es omisa en la mención de dichas formalidades, por lo que es procedente aplicar el artículo 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.- La autoridad acreditará mediante el estudio de la investigación de los hechos el acto u omisión por el cual se infringió la ley administrativa, tomará en cuenta los elementos para sancionar que ordena el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, por su parte el responsable podrá desvirtuar la responsabilidad imputada objetando las acusaciones, recurriendo a las circunstancias que lo eximan de responsabilidad con toda clase de documentos o antecedentes donde funde su defensa.

En relación a las pruebas la ley administrativa señala que el presunto responsable tendrá derecho a ofrecer pruebas pero no indica en concreto cuáles, ni tampoco cómo serán valoradas por la autoridad, por lo que una vez más nos percatamos de las facultades excesivas que se les otorgan a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, siendo lo anterior un defecto del procedimiento que se registró supletoriamente por el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles que comprende del artículo 79 al 218 en cuanto al ofrecimiento y valoración de las pruebas, por último diremos y de conformidad con el artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen.

3.5.3 OPCIONES PROCEDIMENTALES.

Una vez que ha empezado la audiencia, dentro de la misma, podrán surgir varios supuestos u opciones los cuales se encuentran señaladas en el artículo 64 de la Ley multicitada y estos pueden ser :

En cualquier momento previo o posterior a la citación, a la que se hace alusión en la fracción I del ordenamiento enunciado, la autoridad que actúe podrá determinar la suspensión temporal del o los presuntos responsables de los empleos cargos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal, que se enuncia no prejuzga sobre la

responsabilidad que ha sido imputado; esta salvedad deberá hacerla constar expresamente la autoridad y tendrá los siguientes efectos :

- 1.- Suspenderá los efectos que haya dado origen a la ocupación del empleo cargo o comisión.
- 2.- Regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o esté enterado de la resolución.
- 3.- La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad que actúe.

Otra opción es cuando se efectúe la audiencia no se cuenta con los elementos suficientes para resolver o se adviertan otros que impliquen nueva responsabilidad.

3.6 RESOLUCION.

Al concluir la audiencia y dentro de los tres días hábiles siguientes se resolverá sobre la existencia de la responsabilidad e imponiendo las sanciones correspondientes y se notificará la resolución dentro de las 24 horas siguientes a los interesados, al jefe inmediato, al representante designado por la dependencia en su caso y al superior jerárquico.

Esta fase se integra con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó. Esta decisión normalmente deberá constar por escrito y deberá hacerse con la oportunidad antes referida, en esta fase tiene aplicación el principio de eficacia que rige el procedimiento administrativo, en tanto que implica la rapidez, simplicidad y economía procedimental. " La rapidez procesal se traduce en una administración ejecutiva y en un administrado satisfecho en sus derechos e intereses en tiempo y forma, sin demoras ni dilataciones, no debemos confundir este principio con prematuridad ya que la oportunidad de cada una de las etapas procesales debe cumplirse a efecto de garantizar la búsqueda de la verdad material y el afianzamiento del debido proceso en vista de una decisión legítima y fundada."³³

³³Delgadillo Gutierrez Luis Humberto; Compendio de Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México 1994; pág.128

Ya que los actos jurídicos que se originen del procedimiento administrativo son generados de derechos y obligaciones, por lo que es indiscutible que exista la obligación de los órganos administrativos de darlos a conocer a sus destinatarios ya que en tanto subsista ese desconocimiento existe impedimento legal y material para que surtan sus efectos.

Los gobernados tienen el derecho de recibir notificación de los actos que dicte la administración pública que de alguna forma afecte su esfera jurídica o bien que el procedimiento que le dio origen se haya iniciado a petición de parte u oficio, en cuanto que apartir de tal evento el acto administrativo resulta eficaz y adquiere el carácter de ejecutivo. La resolución deberá emitirse conforme a un razonamiento lógico jurídico, o sea que se detallarán sumariamente los hechos base de la acusación y se analizarán las circunstancias, estimando los antecedentes, se valorarán las pruebas y acumulado todo lo anterior se realizará un silogismo jurídico para llegar a una conclusión final que traerá como consecuencia una resolución.

3.6.1 TIPOS DE RESOLUCION.

Que el servidor público sea absuelto, donde la resolución se hará pública o privada y el procedimiento se tendrá por total y definitivamente concluido.

Cuando se resuelva que el servidor público sea sancionado caso en el cual se le impondrá la sanción que le corresponda y las cuales de acuerdo al artículo 53 de la Ley en comento consistirán en :

I Apercibimiento privado o público;

II Amonestación privada o pública;

III Suspensión;

IV Destitución del puesto;

V Sanción económica y

VI Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión.

Asimismo para proceder a resolver se deberá analizar los hechos constitutivos de las faltas previstas y sancionadas por la ley y se tomará en cuenta lo siguiente :

1.- El carácter de servidor público.

2.- No cumplir con las obligaciones que tiene para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. En decir del cumplimiento de las obligaciones a su encargo que emanan del artículo 43 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Las resoluciones se fundan en los siguientes artículos que ya fueron transcritos en el transcurso del presente trabajo los cuales son : artículos 108, 109 y 113 Constitucionales, artículos 2, 3, 47, 49, 53, 54, 57, 60, 62, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, artículos 79, 81, 82, 85, 86, 88, 93, 94 y 193 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa, además del Reglamento Interno de la Secretaría o dependencia de que se trate.

Ahora bien el fundamento para la notificación de la resolución se encuentra contemplado en los artículos 64 fracción II y 65 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, observándose lo aplicable al capítulo referente a las notificaciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por último, y según lo dispone el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, las resoluciones y acuerdos durante el procedimiento constarán por escrito y se ostentarán en el registro respectivo, el cual deberá contener las acciones correspondientes a las denuncias admitidas.

3.6.2 EJECUCION DE LA SANCIÓN.

La última etapa del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de la resolución, carece de trascendencia jurídica sin el

acto de ejecución, como lo expone Delgadillo Gutiérrez ³⁴“para que el acto pueda surtir efectos requiere que además sea válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimientos al interesado a través de la notificación”

La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público, una vez concluido el procedimiento respectivo, será notificado por la Secretaría de Contraloría o por el Organismo de control interno de la dependencia de que se trate, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia si lo hubiese y al superior jerárquico.

En los términos del artículo 75 de la ley de la materia, se apuntan los aspectos que se tomarán en cuenta para las resoluciones firmes y que a la letra dice : “Artículo 75 La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resoluciones firmes se lleva a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución, la suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán efecto al notificar la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servicios públicos de base, la suspensión y la destitución, se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente.

3.7 MEDIOS DE IMPUGNACION.

En todo proceso existe un principio general de impugnación, esto es que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas a derecho. Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, aún en aquellos que no tengan reglamentados los recursos, ya que es muy difícil que pudiera encontrarse un proceso que no admita un medio de impugnación.

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos dispone que los sujetos sancionados podrán impugnar las sanciones y en la redacción de su texto encontramos lo siguiente :

³⁴Delgadillo Gutierrez ob. Cit.pág. 135

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones a que se refiere este capítulo.

Por otra parte, según el artículo 71 de la Legislación en comento, las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se impondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

En términos generales la tramitación y substanciación se llevará como sigue:

1.- Se iniciará a través de un escrito donde se expresarán los agravios que le cause la resolución al servidor público, el cual deberá obrar en original y copia a sí como de las constancias de notificación y prueba que ofrezca.

2.- La autoridad administrativa, acordará sobre la admisión de recursos y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los puntos en que se basa la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de 5 días más a solicitud del servidor público de la autoridad, y

3.- Concluido el periodo probatorio la autoridad administrativa resolverá en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificando al interesado el resultado.

La interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si es solicitada por el servidor público y concurren los siguientes requisitos :

a) tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en términos del Código Fiscal de la Federación.

b) tratándose de otras sanciones si se admite el recurso la ejecución de la resolución que se recurre produce daños o perjuicios de imposible resolución en contra del promovente y la suspensión no trae como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

Para la existencia de esta disposición debemos reflexionar sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico, o en su caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo al determinar la existencia de responsabilidades por las que imponga sanciones administrativas o bien en la necesidad de agotar previamente los recursos previstos en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

El artículo 73 fracción XV de la ley de amparo señala que el juicio de amparo es improcedente contra actos distintos de las autoridades judiciales cuando proceda contra ellos algún recurso, siempre que, conforme a dicha ley, se suspendan los efectos de los actos mediante su interposición, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conocer la suspensión definitiva.

El artículo 122 y 125 del citado ordenamiento establece que la suspensión la debe pedir el quejoso, que con ella no se deberá perjudicar el interés social ni contravenirse disposiciones del orden público; que la ejecución del acto cause daño de difícil reparación y que se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño que con ella pudiere causar a un tercero.

De la comparación de estos requisitos con los previstos en el artículo 72 de la Ley Federal de los Servidores Públicos se desprende que lo establecido por esta última no son mayores a los previstos en la Ley de amparo, por lo que para dar cumplimiento al principio de definitividad en el juicio de amparo el servidor público sancionado deberá agotar previamente a la interposición de este procedimiento recursos establecidos en la ley de responsabilidades.

Por lo que toca al juicio de Nulidad, aunque no es materia de este trabajo señalaremos en términos generales su procedencia, tramitación y substanciación : De conformidad con la fracción VIII de el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas regionales del tribunal en comento conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal a sí como en contra de los particulares involucrados en responsabilidades.

En este término el servidor público involucrado y afectado por la resolución que habla el párrafo anterior, deberá formular por escrito y directamente ante la sala regional del Tribunal en cuya circunscripción radique la autoridad que emita la resolución impugnada, dentro de los 45 días siguientes a aquel al que haya surtido efectos la notificación de ésta, tal y como lo previene el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En el entendido de que el servidor público afectado por la resolución que impugna haya presentando la demanda cubriendo los requisitos de procedibilidad y haciéndola acompañar de los documentos que se señalan en los artículos 208 y 209 del ordenamiento fiscal citado, debiéndose correr traslado de ella a la autoridad que emitió la resolución que se combate, emplazándola para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a que surta efecto el emplazamiento.

Ahora bien, 10 días después de notificado el acuerdo que tiene por contestada la demanda, las partes tendrán un término de 5 días para formular alegatos por escrito. Al vencer el plazo de 5 días, con alegatos o sin ellos, el Tribunal, sin necesidad de declaratoria expresa cerrará la instrucción; por último dentro de los 60 días siguientes posteriores a que quede cerrada la instrucción en el juicio, la sentencia se pronunciará y esta podrá ser : anulatoria o absolutoria.

CAPITULO IV
APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN
EL PROGRAMA DE ATENCION CIUDADANA.

4.1 CAPTACION E INTEGRACION DE LA QUEJA O DENUNCIA.

Uno de los objetivos que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ha sido la de lograr la participación activa de la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las acciones de gobierno, es una de las premisas del Ejecutivo Federal que han impulsado a coadyuvar e impulsar el desarrollo y modernización del Estado, en el contexto de la administración pública, se han abierto nuevos espacios para que la sociedad civil colabore en el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones para contar con una Gestión Pública cuya calidad y eficiencia sea la requerida por una población como la nuestra.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene como esencia misma, la participación en el proceso de control y vigilancia del quehacer gubernamental, la cual se traduce en el desarrollo y fortalecimiento de una nueva cultura administrativa, en la que el ciudadano al conocer sus derechos y obligaciones, cuente con mayores elementos para exigir que las autoridades realicen sus funciones conforme a las disposiciones vigentes y con criterio de eficiencia, legalidad y vocación de servicio, y por ende que hagan respetar sus derechos y denuncien todas las anomalías que se puedan presentar.

Existen diversos ordenamientos en los cuales se establece, que existen diversos lugares a los cuales la ciudadanía tiene acceso a efecto de poner en conocimiento de las autoridades competentes las conductas ilícitas que se puedan presentar y en las cuales intervienen los servidores públicos, uno de estos

ordenamientos es el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que a la letra dice :

“ En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar queja y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.”

Ahora bien, al respecto es importante señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dentro de su artículo 32 bis, establece las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la cual para su mejor comprensión se transcribirá : “Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que corresponda y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.”

También dentro del Reglamento interior de la citada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su precepto 17 bis, fracción III, contempla uno de los instrumentos básicos de su Dirección General de Contraloría Social, que permite que cualquier persona exponga sus quejas, emita opiniones en favor o en contra de algún servidor público, formular sugerencias y realizar consultas, en este contexto la disposición antes mencionada nos indica :

Artículo 17 bis- La Dirección General de Contraloría Social tendrá las siguientes atribuciones...fracción III Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnándolas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía ”.

Aunado a este marco legal y considerando que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de la Contraloría Social se hizo cargo de los módulos de atención y quejas del programa denominado “ Atención Ciudadana.”, a partir del mes de octubre de 1989, y retomando el “ Acuerdo por el que se instrumentan acciones para el mejoramiento de los servicios públicos, publicado el 6

de abril de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, en su base séptima, establece el soporte legal para la instalación de los módulos de orientación y quejas, y a la letra versa :

“ La Secretaría de Contraloría General de la Federación dentro de sus atribuciones y particularmente de las que competen respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, establecerá en el inmueble respectivo de la oficina, un Módulo para la presentación de quejas y sugerencias a fin de captar las irregularidades en que incurran los servidores públicos que laboren en esas áreas. ”

Los módulos que son instalados en el programa “ Atención Ciudadana. ”, son atendidos por prestadores de servicio social que son aquellos estudiantes que pertenecen a las Instituciones de Educación Superior de toda la República Mexicana, quienes colaboran activamente en cada localidad y cumplen con los requisitos académicos consistente en aplicar durante un tiempo determinado sus conocimientos profesionales en beneficio de la sociedad, colaborando así con los objetivos que persigue este programa, los cuales bajo las instrucciones directas de los Supervisores Regionales adscritos a la Dirección de Contraloría Social, son los que propiamente se encargan del funcionamiento y operación de los mismos, así como de la captación de las quejas y denuncias.

Como ha quedado establecido los usuarios y público en general, tienen fácil acceso a efecto de formular sus quejas y denuncias, por hechos o conductas indebidas o en sus caso por la negligencia de los diversos servidores públicos que en ocasiones se conducen con prepotencia, arbitrariedad y abuso de poder.

Es necesario retomar los conceptos ya mencionados en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, y dar el conceptos de ellos :

DENUNCIA : Es la acción por medio de la cual una persona hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones de las disposiciones legales y administrativas que imponen a los servidores públicos, por conductas u omisiones indebidas cometidas en contra de otra persona.

QUEJA : Es la acción por medio de la cual una persona hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones de las disposiciones legales y administrativas que imponen a los servidores públicos, por los agravios que con dicha conducta u omisión le causen.

De esta forma tenemos que cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades o infracciones a las leyes en que incurran los servidores públicos, y éstos a su vez podrán denunciar por faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a la dirección, a su jefe inmediato o a sus compañeros de trabajo en estos módulos.

La captación de las quejas o denuncias que formulen los usuarios, público en general y los propios servidores públicos, en los módulos del programa atención ciudadana, pretenden eliminar ya el antiguo vicio conocido dentro del ambiente burocrático como lo es el de la corrupción, tratando de implementar un sistema ágil, transparente y honesto que son algunos de los objetivos propuestos a alcanzar el programa.

Con relación a la captación de las quejas en el programa de Atención Ciudadana lo lleva a cabo mediante un formato que debe llenar ciertos requisitos como son :

1] Datos del quejoso o denunciante como son : Nombre, Domicilio particular o convencional en donde con posterioridad se le pueda notificar, identificación fehaciente de quien presente la promoción.

2] Datos del servidor público denunciado : Nombre del servidor público denunciado, cargo del servidor público denunciado. Si fuese el caso de que éstos no sean del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar datos que ayuden a la localización del servidor público en el área en que se desarrolle, y en su caso se implementará una diligencia administrativa de reconocimiento del servidor público involucrado, en algunos centros de trabajo con el objetivo de proporcionar información de una forma ágil se realizaron álbumes fotográficos por áreas para que la investigación verse sobre una persona cierta y determinada, y evitar se afecte la esfera de otro servidor público que no tenga conocimiento de los hechos imputados.

3] Descripción de la conducta indebida : En esta parte del formato el quejoso o denunciante, hará una narración de los hechos ubicándose en lugar, tiempo y circunstancias de la acción u omisión que

podiera tener como consecuencia el procedimiento administrativo o de otra naturaleza imputable a uno o varios servidores públicos, es decir que se describirá la conducta inferida en su contra que le conste.

4] Aportar pruebas : De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, como lo son testimoniales, documentales o señalará el lugar donde estas se encuentren, e inclusive en este mismo acto se podrán tomar las declaraciones de los testigos presenciales de los hechos si es que los hay.

Después del escrito inicial de queja o denuncia el Supervisor Regional procede a verificar lo inscrito en dicho documento y en ese mismo acto tomará la ratificación de la queja o denuncia formulada, de acorde con lo previsto por el artículo 16 constitucional, protestándolo en los términos de la ley para que se conduzca con la verdad, apercibiéndolo de las sanciones en que pudiera incurrir por declarar con falsedad ante Autoridad Administrativa, distinta a la judicial en los términos del artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, atendiendo así mismo lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y dentro de dicha acta el interesado podrá ampliar los hechos enunciados en su escrito inicial, para con ello poder aportar mayores elementos de convicción, con la finalidad que la autoridad administrativa que interviene, esté en posibilidad de integrar debidamente el expediente administrativo en contra de algún servidor público. Cabe hacer mención que la ratificación podrá hacerse en el mismo momento de la captación o dentro de un término de 48 horas posteriores a ese momento, pudiendo aportar también pruebas supervenientes.

Con este sistema de captación de quejas o denuncias instrumentado por la Contraloría Social, permite que en el momento y lugar en donde se presentan las irregularidades se pueda tomar la declaración del interesado, llámese quejoso o denunciante, de los testigos y del propio servidor público involucrado, contando así con los elementos necesarios que permitan en su caso iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente, para que la instancia respectiva aplique la Ley y por consiguiente la sanción

administrativa a que se haya hecho acreedor el servidor público, sin el menoscabo de la acción penal a que hubiere lugar o de cualquier otro tipo de responsabilidad que pueda desprenderse con tal conducta.

Una vez que se ha señalado a un servidor público cierto y determinado como presunto responsable de una conducta ilícita, el titular de la supervisión regional iniciará las gestiones que estime pertinentes para integrar la queja o denuncia, requiriendo en su caso, la comparecencia del servidor público involucrado, con la cual se pueden obtener elementos de convicción que permitan indagar sobre la verdad material de los hechos denunciados, llevando estas declaraciones a las formalidades previstas por el artículo 16 Constitucional y las del artículo 66 de la ley en materia, es decir con la debida protesta de ley y su ratificación, además podrá solicitar a cualquier otra autoridad, incluso al superior jerárquico del servidor público involucrado la información que estime pertinente para integrar el expediente. Este punto podría equipararse, con diversas salvedades a una averiguación previa, pero en vía administrativa, aquí se determinará si se cuenta con los elementos que desvirtúen o motiven el hecho que se presenta en la queja o denuncia, por lo que durante la investigación el presunto responsable podrá aportar las pruebas que estime pertinentes a efecto de que con las mismas se den indicios suficientes para encontrar la verdad.

Una vez hecho lo anterior el supervisor regional contará con un término de quince días hábiles para obtener esa información o determinar que la misma no cuenta con los elementos suficientes que permitan a la Secretaría o a los órganos de control interno de las dependencias iniciar el procedimiento correspondiente.

4.2 TRAMITACION DE LA QUEJA O DENUNCIA

Las quejas o denuncias que son captadas en los módulos de atención ciudadana son remitidas a la Contraloría Social, la cual es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente preventivo que ha sido establecido e impulsado por el Gobierno Federal, a través de la Contraloría de Desarrollo Administrativo, tiene como finalidad promover y aceptar la participación social en las tareas del

quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos.

La esencia de esta nueva expresión control social es congruente con la política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, que establece la necesidad de alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y manifieste respecto de la actuación de los funcionarios, disponiendo de los medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan con los propósitos que la sociedad ha establecido. La Contraloría Social es una instancia y un medio de vinculación en los sectores de la población, que tiene el privilegio de coadyuvar con la autoridad a la fiscalización del desempeño gubernamental. El ciudadano asume así el papel de verdadero auditor social en defensa de sus legítimos intereses o del grupo o comunidad a la que pertenece, frente a los actos de gobierno.³⁶

La Contraloría Social se encuentra estructurada y operando conjuntamente con la Dirección de Programas Especiales, cuyas Direcciones de áreas son denominadas como sigue :

-Dirección de Evaluación e Información.

-Dirección Aeroportuaria.

-Dirección de Operación y Supervisión de Módulos.

-Dirección de Quejas y Denuncias [sustraida de la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial.]

Esta última Dirección es la que interviene específicamente en el seguimiento de las quejas o denuncias, en su dictamen, análisis y seguimiento y en el control específico de comunicación telefónica con la ciudadanía.

Los mecanismos operativos de la Contraloría Social instrumentados, se han traducido en la creación y funcionamiento de los siguientes sistemas :

a) Sistema Nacional de quejas y Denuncias y atención a la ciudadanía.

b) Sistema de Atención y resolución de inconformidades.

³⁶ Lanz Cardenas Jose Trinidad; La Contraloría y el Control Interno en México; 2da. Edición; Editorial Fondo de Cultura Económica; México 1887; pág.623.

c) Sistema Nacional de Atención Telefónica a la ciudadanía [SACTEL.]

d) Sistema de módulos de orientación y quejas.

e) Diversos programas en coordinación con distintas Dependencias del Gobierno Federal.³⁷

Al constituir un sistema de vigilancia y de control en el que intervienen los ciudadanos y el gobierno, la Contraloría Social, cuenta con un complejo volumen de bases legales para proporcionar a la ciudadanía y da inmediata respuesta a sus gestiones, podemos indicar que el marco legal de la Contraloría Social se consigna a nivel constitucional en el artículo 8vo. de la Garantía de petición. En diversas disposiciones del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relacionado con las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y propiamente aquéllas relativas al ámbito de control y vigilancia de los servidores públicos y los recursos federales; de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, particularmente en su artículo 47 y preceptos correlativos para la formulación de quejas y denuncias, el procedimiento disciplinario y las sanciones aplicables, y por lo que hace a la estructura orgánica y estructural el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en su artículo 17 bis, le otorga las siguientes atribuciones :

I Promover la participación de la ciudadanía en el sistema de control y evaluación gubernamental, para que con ella se propicie que la actuación de los servidores públicos, el manejo de los recursos y la gestión pública, se lleven a cabo dentro de un marco de legalidad, eficiencia y honradez.

II Expedir en el ámbito de Competencia de la Secretaría, la normatividad que regule el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

III Recibir quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnándolos para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del

³⁷ Vazquez Cano Luis Ignacio; La Administración pública Contemporánea en México; coedición de la Secretaría de Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica; México 1993 ; pag. 193 y 194

procedimiento disciplinario respectivo, hasta su resolución así como tramitar las sugerencias del mejoramiento que presente la ciudadanía.

IV Coordinar y operar las oficinas o los módulos de orientación y recepción de quejas que establezca la Secretaría, a efecto de facilitar a la ciudadanía, la presentación de sugerencias, quejas y denuncias a que se refiere la fracción anterior.

V Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica a la ciudadanía para que las consultas, sugerencias y quejas que se capten por este medio relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales sean debidamente desahogadas.

VI Prestar asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia.

VII Las demás que le señale el titular de la Secretaría.

Por lo que se refiere a la Delegación de programas especiales, que se encarga de atender programas específicos de participación ciudadana, a efecto de vigilar que la prestación de los servicios en las áreas más problemáticas y en las cuales se presentan más irregularidades, se otorguen con eficiencia y transparencia; apoyando así el sistema Nacional de Quejas y Denuncias, a los cuales el ciudadano acude personalmente, enviando por correspondencia e informa telefónicamente las presuntas irregularidades detectadas en la actuación de los servidores públicos y las deficiencias observadas en los trámites, así como las sugerencias de los servicios y los reconocimientos a la gestión pública.

Teniendo programas específicos de participación ciudadana, tales como los módulos de atención ciudadana, módulos paisano amigo, atención de quejas y denuncias contra abusos de policía en el Distrito Federal que coordinadamente apoyan el sistema de atención telefónica [SACTEL].

Si bien es cierto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de sus programas de Responsabilidad de los Servidores Públicos, hace énfasis en las acciones de carácter correctivo, su objetivo principal es el prevenir las conductas irregulares o contrarias a derecho.

Por lo cual es necesario que se agoten una serie de fases preparatorias antes del inicio del procedimiento Administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos

en su artículo 64, cabe apuntar que las fases no se encuentran explícitas dentro del ordenamiento Jurídico ya indicado, pero cuyo desarrollo con una secuencia lógica, es imprescindible siendo éstas la recepción, admisión y tramitación, por lo tanto a continuación explicamos en que consiste cada una de éstas :

RECEPCION : En esta etapa la Dirección de Contraloría Social tiene instalados módulos de atención y quejas , los cuales son atendidos por prestadores de servicio social quienes están a cargo del supervisor regional, en representación de la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo que entre sus diversas funciones tiene la de captar la queja o denuncia, procediendo posteriormente a remitir todas las actuaciones que la integren a la Delegación de programas especiales.

ADMISION : En esta fase se procede a integrar la información contenida en el expediente de la queja o denuncia, pero en la misma es necesario adoptar algunos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases subsecuentes, ésta se desarrolla propiamente en la Delegación de Programas Especiales, donde se reciben semanalmente las quejas y denuncias enviadas por la supervisoría regional. En primer lugar se diferencian las quejas o denuncias para poder proceder y las demás que no corresponden al ámbito de competencia se envían a las dependencias o entidades responsables para que se pueda implementar el procedimiento correspondiente; también se deben diferenciar aquellas que no son competencia de las dependencias u órganos de control interno y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ante estos casos se informa al interesado ante qué autoridad se debe acudir para presentar su promoción. Esta es una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes, con la prohibición expresa para las autoridades de que no inhiba al recurrente, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario pero este riesgo podría ser reducido con la confidencialidad de las promociones.

De esta forma se admitirán las promociones que contengan los datos del quejoso o denunciante, datos del presunto responsable, el reconocimiento físico del mismo, descripción de la conducta indebida y la aportación de las pruebas, rechazándose aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañado. Cuando la queja o denuncia sea

notoriamente infundada, trivial e improcedente, se archivará con autorización de la autoridad que tenga conocimiento de la misma, pudiendo llevarse a cabo en la propia Supervisoría Regional.

A efecto de evitar excesos por parte del quejoso o denunciante, así como de los promoventes temerarios y con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad, en esta fase se deberá pedir que la misma sea ratificada en los términos de la ley, en caso contrario se considerará que existe falta de interés jurídico por parte del promovente. De esta manera los expedientes administrativos de la queja o denuncia que no aporten los elementos indispensables para fincar responsabilidad administrativa o de otra índole en contra de un servidor público, ya sea por error en la persona, porque la descripción de la conducta señalada como indebida no sea clara, esté viciada o sea imprecisa la narración de los hechos deberá ser archivada por falta de elementos.

TRAMITACION : Dentro de este estudio previo análisis de las constancias que obren en el expediente de la queja o denuncia, iniciado en las supervisorías regionales y visto su contenido, la Delegación de Programas Especiales informa al titular de la contraloría social quien a su vez enviará el expediente a su Dirección de quejas y denuncias, la cual podrá definir sobre la averiguación previa en vía administrativa al caso concreto, durante la cual la Delegación en antecedente realizó las diligencias necesarias, a través de las supervisorías regionales para comprobar que la conducta desplegada por algún servidor público es probablemente constitutiva de responsabilidad administrativa, y se opte por iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente.

Posteriormente la Dirección de quejas y denuncias en coordinación con la Dirección de evaluación e información, ambas de Contraloría Social, emiten las bitácoras de quejas y denuncias recibidas, turnándolas para su atención a los encargados de los órganos de control interno de las dependencias a que corresponda el expediente administrativo, a fin de que ella a su consideración inicie una nueva investigación y proceda de acorde a la naturaleza de los hechos consignados en la misma y seguir el tramite correspondiente.

También la Contraloría Social notificará a los interesados sobre el trámite de promoción, emitiendo mensualmente la bitácora de quejas y denuncias recibidas y resueltas las que contendrán los siguientes datos :

- a) Fecha y ubicación del lugar de captación de la promoción [queja o denuncia]
- b) Número de folio de registro de la promoción.
- c) Nombre del quejoso o denunciante.
- d) Descripción de la conducta indebida.
- e) Nombre del presunto responsable.
- f) Lugar y fecha de los hechos denunciados, y
- g) Fecha y tipo de resolución.

4.3 REMISION DE LA QUEJA O DENUNCIA.

En diversos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se establece la competencia de la Secretaría de Desarrollo Administrativo y de los Organos de Control Interno para aplicar sanciones administrativas, por lo tanto a continuación citaremos algunos preceptos :

La fracción VI del artículo 56 de la Ley enunciada literalmente señala : “ Las sanciones económicas serán aplicables por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o el daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente y por la Secretaría cuando sea superior a dicho monto.”

En este precepto se podrá apreciar que en primer lugar se le otorga la facultad de sancionar al servidor público a la Contraloría Interna de la Dependencia a la que pertenece y cuando la falta que cometa el servidor público sea mayor se podrá pedir intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en este artículo en ningún momento se nos indica quien es el superior

jerárquico, ya que en la práctica se entenderá como superior jerárquico al jefe superior inmediato, por lo cual sería muy atinada decisión del legislador dejar explícito tal situación.

Al respecto, el artículo 60 establece : La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del Superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a las doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría en comento quien comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos, la Contraloría Interna, previo informe al Superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

De lo anterior se observa que las facultades sancionadoras de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Organos de Control Interno son concurrentes excepto para aplicar la sanción económica. Por lo tanto, las quejas y denuncias que reciba el Organo de Control interno de las dependencias y entidades, deberán ser atendidas e investigadas según corresponda y si de ésta resultan elementos suficientes que presuman la existencia de responsabilidad imputable, se aplicará el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad en los términos del artículo 64 del ya citado ordenamiento, y una vez desahogada la audiencia de ley si en ella se descubre que realmente existe responsabilidad y ésta resulta superior al monto que establecen los artículo 56 fracción VI y 60 de la misma ley, entonces se remitirá a la Secretaría de Contraloría, para que se aboque a la imposición de la sanción.

En este mismo orden de ideas cabe hacer mención que en el último párrafo del artículo 57 Constitucional establece :

“... El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de la denuncia cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones ”;

En relación al artículo 61 de la Ley de Responsabilidades nos indica :

“ Si la Contraloría Interna de la Dependencia o el Coordinador del Sector en las entidades tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ello a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.”

De tal forma que cuando la falta administrativa coincida materialmente con la conducta delictiva, tales hechos deberán hacerse del conocimiento de la autoridad respectiva, pues ésta no puede considerarse como infracción grave, ya que ésta se refiere exclusivamente al ámbito administrativo, es decir a la falta y la gravedad de ésta es en función del criterio de libre apreciación de la propia autoridad.

Por lo tanto, los Organos de Control Interno remitirán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo , aquellos asuntos que considere como infracción o falta grave de índole administrativa operando el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de que son los Organos de Control Interno las que deben de conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el por qué de la remisión así como la gravedad de ésta, pues en este caso la norma del artículo 47 de la ley en cuestión, en su último párrafo establece :

“ Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el superior jerárquico procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”

Por lo que se refiere al artículo 62 de la materia prevé esta situación indicándonos :

“Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la Dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.”

De lo anterior se puede desprender que la Contraloría Social, remitirá semanalmente las quejas y denuncias a cada uno de los Organos de Control Interno, a efecto de que en las mismas se verifique el contenido de cada uno de estos documentos, y se tenga la certeza de que la conducta encuadrada con alguna violación y se cuente con los elementos necesarios para instaurar el procedimiento disciplinario, hasta su última etapa que es la resolución.

4.3.1 INVESTIGACION.

Con esta fase dará inicio el procedimiento y tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son verídicos los hechos que se asentaron en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen ya sea de verificaciones, declaración de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener los datos de la persona o personas que intervengan como son nombre y firma.

Las actas administrativas que sean realizadas o levantadas con motivo de la investigación, para tener pleno valor probatorio, será necesario que las mismas se ratifiquen ante la autoridad responsable, con el propósito de llenar las formalidades requeridas por la ley.

4.3.2 RATIFICACION.

Es el acto jurídico por medio del cual los Organos de Control Interno le piden al quejoso o denunciante, confirme los hechos asentados en su promoción, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera realmente ciertos y por lo tanto que mantiene la acusación en los mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o de cualquier momento posterior, fuese la fase de investigación o ya en plena sustanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciados podrán ampliar su promoción, o bien proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quiénes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan. De esta forma pasamos a la etapa siguiente.

4.3.3 ANALISIS.

Si la investigación es realizada por el Organismo de Control Interno de alguna dependencia y en ella se llegarán a detectar infracciones cuyo conocimiento y castigo o sanción sea exclusivo de la competencia de esta dependencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando la sanción correspondiente por orden del Superior Jerárquico.

En dado caso que la infracción no sea competencia de estos órganos, pero revisten el carácter de graves la Secretaría de la Contraloría debe conocer los hechos, se comunicará a ésta, independientemente de las sanciones que le corresponda imponer. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico, se enviará el expediente a la Globalizadora de Control para que imponga la sanción. Si por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría de Contraloría, ésta informará al Organismo de Control Interno competente sobre las acciones que instruyó para invocar el procedimiento sancionador en el caso de responsabilidades mayores.

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que se puede dar el caso de que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

Después de haber definido la investigación y analizada la presunta responsabilidad en contra del servidor público involucrado, se tomarán aquellos elementos de convicción para fincar responsabilidad

administrativa, o tomarse la determinación de archivar la queja o denuncia; con el primer supuesto la autoridad se abocará a iniciar la instrucción del procedimiento y en el segundo se dará por concluido el expediente administrativo.

4.3.4 AUDIENCIA.

Durante este periodo se procede a la citación del servidor público involucrado, emitiendo por tanto un citatorio escrito, en el que el presunto responsable deberá ser emplazado a la audiencia y dicha citación deberá contener los siguientes requisitos :

- 1] Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen,
- 2] Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia,
- 3] Se le dará a conocer el derecho que tiene para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga;
- 4] El derecho de nombrar abogado defensor o persona de su confianza que lo asista en la audiencia.
- 5] También deberá asistir el representante de la Dependencia o Entidad a la que pertenezca el servidor público que para tal efecto haya sido designado, el que podrá alegar lo que a su derecho convenga.

La audiencia se deberá llevar en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, contados apartir del momento de la citación y al concluir la misma o dentro de los tres días hábiles siguientes, resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando de la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

En el caso de que en la audiencia se llegará a determinar que no se cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros sujetos, se podrá disponer de la práctica de investigación y citar a otra u otras audiencias.

Previamente el Organismo de Control Interno, que ha sido denominada por el autor Agustín Herrera Pérez "Auto de inicio" el cual deberá contener:

- Fecha y lugar en que se emite;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidad;
- La orden de citar a los presuntos responsables;
- La orden de practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada;
- La orden para que se registre el libro de gobierno y se le de el número de Procedimiento Administrativo que le corresponde.³⁸

Es necesario hacer hincapié que la garantía de audiencia a que hace alusión en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se otorga ya que es una de las garantías constitucionales que tenemos como ciudadanos y como servidores públicos para que nuestros derechos no sean transgredidos por ninguna autoridad.

Lo importante de este período de audiencia al que nos estamos refiriendo es, que se preparan todos los elementos para que la autoridad competente que determinará la sanción cuente con los elementos suficientes para emitir su resolución, al respecto el autor Cipriano Gómez Lara nos indica: "Para permitir al juez o tribunal la concertación de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros que permitan, que el juez o tribunal este en posibilidad de dictar sentencia".³⁹ la cual esta determinada en el siguiente punto.

³⁸ Herrera Perez Agustin; Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Editorial Carsa; México 1991; pág.170 y 171

³⁹ Gomez Lara Cipriano; op.cit. pag.128

4.3.5 RESOLUCION.

Esta etapa comprende cuando el procedimiento llega a su punto culminante con la emisión de una resolución por parte de la autoridad, la cual determinará la existencia o no de la responsabilidad imputada al servidor público, es decir absolviendo o declarando responsable de la conducta irregular que dio motivo a la queja o denuncia, trayendo como consecuencia un procedimiento al que se sometió y en su caso el servidor público se hará acreedor a una sanción administrativa, según el caso.

Por otra parte y atendiendo al objetivo primordial de los módulos de Atención Ciudadana, que es proteger a todos los usuarios que requieren de alguno de los servicios, los cuales reciban un trato digno, justo respeto a sus derechos, la Contraloría Social ha clasificado las resoluciones que emite de la manera siguiente:

a) ABSOLUTORIAS :

Son aquellas de archivo por faltas de elementos; es decir se considera que la conducta indebida no cuenta con los motivos necesarios que permitan aplicar el precepto legal previsto para sancionar el hecho señalado como ilícito, y se dividen en :

1] De solución inmediata : Se dará cuando se corrija la conducta irregular del servidor público, al aceptar que su proceder afecta la esfera de derechos de los gobernados en cuanto a los trámites o servicios que brinda, y la misma se deba a la falta de pericia o capacitación del servidor público involucrado.

2] Acuerdo de incompetencia : Se dictará cuando se declare que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la conducta que motivo la queja o denuncia.

3] Resuelta en otra queja : Se refiere precisamente, que en otra promoción se dio certeza jurídica sobre la actuación de algún servidor público.

b) CONDENATORIAS : Son aquellas resoluciones en las cuales la autoridad ha tomado la decisión de imponer una multa o un apercibimiento por considerar que el servidor público es culpable. Estas se

encuentran establecidas básicamente dentro de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos en su artículo 53 que a la letra dice :

Las sanciones por faltas administrativas consistirán en :

I Apercibimiento privado o público;

II Amonestación privada o pública;

III Suspensión;

IV Destitución del puesto;

V Sanción económica e

VI Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

En seguida daremos desde nuestro punto de vista los conceptos de las sanciones antes mencionadas:

Apercibimiento : Es la advertencia que se le hace al servidor público, haciéndole ver las consecuencias de la falta que cometió, exhortándolo a la enmienda y comunicándole que se le impondrá una sanción más drástica si reincide.

Amonestación : Es la determinación de una sanción cuando se ha cometido una falta disciplinaria y se teme que está en disposición de cometer una nueva falta.

Suspensión : Es cuando se ha determinado que el servidor público incurrió en una falta administrativa y por su actitud se hace acreedor a que sea suspendido de su puesto , cargo o comisión

Medida disciplinaria : Ha sido definida como aquella sanción que impone directamente el Jefe inmediato al servidor público que ha desviado su conducta, siendo por lo tanto, una medida correctiva, adoptada para prevenir la deficiencia de algún servicio o trámite brindado a la ciudadanía con negligencia o impericia por parte del servidor público.

Con ello se podrá percatar que las promociones o peticiones de la ciudadanía han sido resueltas e inscritas en el registro correspondiente como lo prevé el artículo 68 que nos indica : “ Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere el Capítulo

constará por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las acciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.”

Cuando sea emitida una resolución absolutoria, esto indicará que la autoridad administrativa resolvió que no se contaban con los elementos necesarios y por lo tanto, el servidor público no es responsable de los hechos que le imputaron, y que motivaron el procedimiento administrativo; por lo cual el servidor público que fue afectado tendrá el derecho de que se le restituya en el empleo, cargo o comisión con todos los derechos inherentes a él.

En caso de que se emita una resolución condenatoria, se deberán expresar los razonamientos en base a los cuales se llegó a tal conclusión, de que el asunto en concreto se dirija exactamente con las prevenciones determinadas en los preceptos legales, puesto que se extenderían las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso a la hipótesis legal, en tanto que éstas apoyan el acto, es decir debe existir la adecuada motivación y fundamentación.

Como se ha indicado con anterioridad se da pauta a una serie de resoluciones que se han determinado apartir de que los Organos de Control Interno de las Dependencias que se han sentido motivadas por las promociones formuladas por la ciudadanía en los Módulos de Atención ciudadana y han tomado la iniciativa de saber que es lo que sucede o que fallas existen en su dependencia y de esta forma analizar los casos que se presentan muy en particular para que de esta manera puedan tomar una resolución cierta respecto a la actuación de cierto servidor público y de esta manera no violar en ningún momento las garantías a que tiene derecho.

En otro orden de ideas sería indispensable que se vigilara que realmente el Organo de Control Interno que emitió su resolución a la Contraloría lo realizará agotando todas sus facultades y atribuciones que tiene para sancionar, con la finalidad de que de esta manera al llegar a la Contraloría tomar una

determinación para dictar una resolución, y así el involucrado se entere que se agotaron todos los elementos para llegar al fallo ya sea condenatoria o absolutoria.

Así podemos ver que la ciudadanía puede denunciar los actos irregulares y la ineficiencia de algunos servidores e ir con la certeza de que realmente se les hace justicia.

4.4 REMISION DE LA RESOLUCION DE LA QUEJA O DENUNCIA A LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Una vez comprobadas las irregularidades imputables a los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que se tradujeron en una violación o incumplimiento a las leyes y normas que regulan el quehacer público, o en la obtención de un lucro indebido, los Organos de Control Interno, después de instruir los Procedimientos Disciplinarios correspondientes, impondrán las sanciones que resultaron de acorde con la gravedad de la falta cometida.

Como ha quedado señalado, la facultad disciplinaria es un poder que tiene el Superior Jerárquico para sancionar las conductas que afecten el debido ejercicio de la función Pública. Debiendo tomar en cuenta el ejercicio de la función pública, necesariamente es realizada por individuos, para responder a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado como titular de ese poder vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad, no a un sector de la población, realizándose de acorde a los valores fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone, independientemente de los objetivos materiales de la prestación laboral.⁴⁰

El superior jerárquico como lo ha indicado el autor que se mencionó con anterioridad, tiene la facultad de establecer un poder disciplinario para poder frenar de cierta forma la mala actuación de un

⁴⁰ Delgadillo Gutierrez Luis Humberto ; El Derecho Disciplinario de la Función Pública; op.cit.pag. 153

servidor público a quien se le ha proporcionado una de las funciones más importantes que es la de servir a la población, el ciudadano que en este caso es un servidor público tiene la facultad de solicitar al órgano gubernativo su derecho de petición que constitucionalmente es otorgado en su artículo 8vo. y que nos indica que : Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Este artículo establece el llamado derecho de petición que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula.

Toda petición que los particulares hagan a un órgano gubernativo, debe ser adecuadamente atendida, puesto que el Gobierno está instituido para el servicio del pueblo.

El precepto de referencia define los requisitos que a de llenar la petición los particulares hacia las autoridades de la administración pública los cuales serán :

- a) Debe formularse por escrito, para poder precisar sus términos.
- b) Debe ser de manera pacífica, por fundamental regla de convivencia social.
- c) De forma respetuosa, para atender la forma en la que se debe dirigir a una autoridad.

La contestación debe expresarse en un acuerdo que debe dictar la autoridad a quien la petición se haya dirigido, y no a otra distinta; ese acuerdo debe ser también por escrito para poder precisar sus términos; tal acuerdo debe ser congruente con la petición; pero debe tomarse en cuenta que dicho precepto no garantiza que dicho acuerdo sea favorable y ni siquiera que sea legal, pero si no lo fuera podrá ser recurrido por las vías legales que establece la ley.⁴¹

Así podemos ver que la ciudadanía puede denunciar los actos irregulares e ineficiencia de algunos servidores públicos, y que esta solicitud reciba una respuesta oportuna y justa por parte de la Autoridad.

⁴¹ Bazdresch Luis; Garantías Constitucionales; Editorial Trillas; Edición 39; México 1986; pág. 123 y 124

Por otra parte, y atendiendo al objetivo primordial de los módulos de Atención Ciudadana, que es proteger a todos los usuarios que requieren de alguno de los servicios, los cuales reciban un trato digno, justo y respeto a sus derechos, la Contraloría Social ha clasificado las resoluciones que emite como se ha mencionado en el punto anterior.

Además en el ejercicio de la facultad disciplinaria de la Autoridad Administrativa se encuentra sujeta a plazos, y en caso de no ser ejercida en ese tiempo la ley declara extinguido ese derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, que se refiere precisamente a las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones administrativas de acuerdo con las reglas siguientes previstas en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que a la letra dice : "Las facultades del Superior Jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente : En las fracciones más importantes se nos menciona que prescribirá en 1 año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se deberá contar a partir del día siguiente a aquél en que hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, y en los demás casos prescribirán a los tres años, también el derecho de los particulares a solicitar indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año a partir de la notificación administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Desprendiéndose del pequeño análisis en comento el programa de Atención Ciudadana ha tenido un impacto de trascendencia en la vida social de la sociedad, ya que ha sido un mecanismo con el cual se ha pretendido disminuir el grave problema que durante la historia del país ha representado la corrupción

4.5 DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Dentro del procedimiento administrativo que se ha venido estudiando, se ha podido apreciar que la normatividad encargada de regular el desenvolvimiento de los servidores públicos que proporcionan su

servicio para una mejor gestión administrativa, se encuadre a un determinado marco jurídico para poder ofrecer a la ciudadanía la prestación de un servicio satisfactorio. Cuando esta actuación no se apega al marco jurídico correspondiente, existen medios necesarios para que el gobernado pueda exigir y corregir de alguna manera la mala actuación del servidor público y de esta forma subsanar las imperfecciones presentadas.

El régimen de responsabilidades administrativas refleja sin duda, el inalcanzable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente a fin de hacer moralizar a todo el que forma parte de la Administración pública, pero debe tenerse cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente “precisas e idóneas,” para que no permitan impunidades; ya que un sistema jurídico no puede subsistir únicamente por su función sancionadora, ni reducirse a ella, pues su parte medular de su naturaleza reside en la prevención del ilícito o de la falta, y en la adecuación de las sanciones según la gravedad de la conducta.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación documental, se ha podido observar que la implantación del Procedimiento Administrativo dentro del programa de Atención Ciudadana, ha carecido de homogeneidad en cuanto a la aplicación de las normas jurídicas vigentes, aunque la Dirección General de Responsabilidades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tuvo a bien elaborar “La guía de aplicación para el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos,” lo cual vino a ser solamente la formulación de criterios que podrían adoptar las autoridades encargadas de aplicar la responsabilidad administrativa, pero como se puede apreciar en la práctica nos enfrentamos a situaciones que requieren de disposiciones jurídicas “precisas.” que no den pauta al libre arbitrio de la Autoridad que realiza la interpretación de los preceptos legales.

Ya que el procedimiento disciplinario de la función pública ha sido encuadrado tanto en el derecho administrativo, civil, laboral e incluso en el penal, por lo tanto partiendo de un análisis objetivo realizado podemos apuntar :

1.- Es indispensable que en la manifestación de una conducta del sujeto, ya sea de acción u omisión no basta querer realizarla sino que es necesario que se manifieste en el ejercicio de las funciones que tiene encomendada como servidor público.

2.- La facultad disciplinaria es identificada como el ejercicio de un poder público con características de presunción de validez y ejecutividad, los requisitos constitucionales de motivación, fundamentación y debido proceso.

3.- Las obligaciones establecidas en la Ley Federal de los Servidores Públicos que pretende preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública.

4.- La acción u omisión de una conducta produce consecuencias jurídicas, pues el sujeto activo de las mismas tiene una relación especial de sujeción derivada de su posición como trabajador del Estado, que lesiona los valores rectores de la función pública.

5.- La infracción disciplinaria produce la imposición de una sanción o medida correctiva que permita mantener la observancia de los deberes de los servidores públicos.

Por lo tanto, la legislación correspondiente está enfocada a prevenir las situaciones antes mencionadas ya que surge como una solicitud ciudadana en relación a los servicios que el estado presta y en los que se sentía insatisfecho por las respuestas que recibían por parte de los servidores públicos que se los proporcionaban, por lo cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo al establecer los módulos de atención ciudadana se dio a la tarea de captar cédulas de consultas, sugerencias, reconocimientos, quejas y denuncias éstas últimas por su naturaleza jurídica requieren ser verificadas para determinar la veracidad de los hechos manifestados por el promovente; así tenemos que dentro del pluricitado ordenamiento jurídico sobre Responsabilidad de los Servidores Públicos, no aparece explícito el periodo que materialmente puede considerarse como una investigación o averiguación de la conducta desplegada por el servidor público, pues solamente en el artículo 49 en su parte última nos menciona la palabra en su caso, como se podrá apreciar la expresiónen su caso ... deja abierta la posibilidad para que

el arbitrio de la Autoridad que conoce de la misma instruya o no el procedimiento, sin establecer con precisión en que caso se presumirá la existencia de alguna responsabilidad administrativa

Por lo que consideramos que es menester de la autoridad investigar sobre la queja o denuncia, tal y como se ha indicado en el programa que es nuestro tema de estudio la integración de la queja o denuncia en el sistema de atención instaurado, tanto en los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades necesita cubrir una serie de formalidades administrativas y legales que en lugar de beneficiar la "petición ciudadana" la dificultan y dilata por lo cual creemos que es conveniente adicionar en este precepto un periodo de investigación, tomando en consideración que en primer término es indispensable la manifestación de una conducta que sea contraria a lo que establece la norma jurídica y para determinar si la abstención o la acción son constitutivas de responsabilidad, es conveniente precisar un periodo de averiguación dentro de la cual se pretenda buscar la verdad que permita a la autoridad que conoce de la conducta determinar si existió o no la infracción administrativa y en su caso, aplicar el procedimiento disciplinario correspondiente, ahora bien, tan solo el artículo 62 de la misma Ley deja la opción de una investigación, pero ella queda supeditada a la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo y de los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades, situación que se expresa en el párrafo primero y último de este artículo que indica " Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría aparece la responsabilidad del servidor público, informará a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente... para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad si fuera de su competencia ..."

Ahora bien, por lo que hace a la competencia, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 60 señala que la competencia de los Organos de Control Interno indica en su parte primera " ...será competente para imponer sanciones..." y menciona que ambas Contralorías tendrán la facultad de sancionar y establecer una graduación de conducta que tal vez sea en razón del beneficio obtenido o del valor intrínseco de la conducta realizada en ejercicio de la función pública, sin embargo notamos imprecisión en esta disposición, porque sólo se desprende que la competencia es para sancionar y no se

aclara si ésta será por parte de la autoridad que recibe la promoción o para cuál, dando pauta a otras interpretaciones. Al respecto, la misma Ley en su artículo 61 prevé : si la contraloría interna tuviera conocimiento de hechos que implique responsabilidad penal dará vista a la autoridad competente, así mismo en su artículo 62 señala “... si se trata de responsabilidades mayores que sólo compete.....”De esta forma se pudo detectar que dentro de la ley reglamentaria del título cuarto constitucional, no contiene ningún elemento expreso para determinar la gravedad de la conducta, quedando a criterio de la autoridad que actúa el determinar la graduación de la acción u omisión y como consecuencia, la competencia que puede variar de una a otra infracción resultando inusual y por ende en detrimento del principio de certeza jurídica.

Por lo tanto la legislación y la doctrina hacen referencia a infracciones menores o mayores, a las leves y a las graves en razón de las características que presentan en su comisión y a los efectos del daño causado, por lo cual creemos conveniente mencionar que se tomará en cuenta lo siguiente :

- 1.- La intencionalidad de la acción u omisión, ya sea culposa o dolosa.
- 2.- La perturbación en el bien tutelado como lo es en el ejercicio de la función pública.
- 3.- El posible atentado a la dignidad del sujeto pasivo de la conducta.
- 4.- La falta de consideración y debida atención que merecen los administrados.
- 5.- La reincidencia o reiteración de las conductas irregulares.

Como se puede apreciar las conductas previstas coinciden materialmente con diversas conductas delictivas señaladas por la legislación penal, siendo viable utilizar supletoriamente las reglas generales para la aplicación de sanciones previstas en los artículos 51, 52 y el correlativo del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común , y para toda la República en el orden Federal. En otro orden de ideas es necesario comentar acerca de las sanciones administrativas que se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos que prevé el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades ya mencionada y que indica :

I La gravedad de la responsabilidad en que se incurran 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 económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, en relación al contenido del artículo antes mencionado en la que se indican los elementos para la graduación de la conducta en sus siete fracciones sin enunciar con precisión qué se entenderá por gravedad de la responsabilidad, por lo que es conveniente remitirnos a la legislación penal que con anterioridad se mencionó ya que tiene el carácter de supletoria y en la cual se mencionan los elementos para determinar la gravedad de la situación que se utiliza en el procedimiento disciplinario.

Por lo tanto, consideramos que este artículo podría quedar de la siguiente forma con el objeto de subsanar las deficiencias que presenta : Artículo 54 Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos.....“Para determinar la gravedad de la responsabilidad en que incurre el servidor público se deberá considerar la intencionalidad de la acción u omisión, la perturbación en el ejercicio de la función pública y el posible atentado a la dignidad del sujeto pasivo de la conducta.....”

En relación a los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se ha podido detectar que no van de acorde con la realidad dentro del programa de Atención Ciudadana, observándose diversidad de trámites innecesarios, ya que las quejas o denuncias son ratificadas e integradas en supervisorías y depuradas en la dirección de quejas y denuncias para su análisis y determinación de procedencia e improcedencia, pasan posteriormente para su atención al Organismo de Control Interno, que corresponda quien a su vez vuelve a analizar el contenido de la misma de esta forma

demorándose hasta aquí el efecto disciplinario, ya que los lugares por los que debe transitar varían desde la forma de enviar la documentación correspondiente hasta que se acuerde lo conducente violándose la garantía de audiencia y afectando el principio de eficiencia, ya que el artículo 8vo. Constitucional manifiesta que la respuesta del peticionario será en breve término, y el artículo 17 de nuestra Carta Magna que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia en los plazos y términos que fijen las leyes de manera pronta e imparcial, por lo que creemos conveniente que los trámites que se realizan en unos 90 días se realicen en 50 o 40 días, para que con ello se esté en posibilidad de informar a la ciudadanía oportunamente el resultado de su promoción, con lo que se podrá observar que es necesario que la administración de justicia en el desempeño de la función pública se realice de una manera pronta y expedita.

Por otro lado, es necesario señalar que en el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley que nos ocupa se indica que el procedimiento disciplinario constará de dos etapas :

primera : De investigación que incluirá a la queja o denuncia y su ratificación, así como de aquellas diligencias necesarias para determinar la presunta responsabilidad del servidor público involucrado, y

segunda : De instrucción en la que se observará el procedimiento previsto por el artículo 64 de esta Ley. Para que en esta instancia resultará realmente simplificada sería conveniente también que la autoridad que conoce, investiga e integra el expediente, realizará desde aquí un análisis previo de las actuaciones asentando las consideraciones de derecho que presuman la exigencia de alguna responsabilidad administrativa o de plano resulte improcedente levantando para tal efecto la constancias correspondiente, la cual contará con los siguientes elementos :

- Fecha y lugar en el que se emite;
- Persona que promueve;
- Conducta irregular violatoria en la obligación del servidor público;
- Medios de prueba presentados;

-Consideraciones de hecho y derecho que motiven o desvirtúen el contenido de la promoción, que presuma la existencia o no de la responsabilidad administrativa.

-Autoridad que emite la constancia..

Por lo que se refiere a la investigación es necesario se permita que el servidor público involucrado se encuentre asistido de un abogado defensor o persona de su confianza, porque dentro de la práctica se detecta una gran deficiencia que se presenta comúnmente. Es importante señalar que dentro de estas deficiencias existe otra que establece el artículo 57 de la Ley de la materia que a la letra dice :“ Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, al respecto en los artículos 58, 59, 60, 61 y 62 se nos menciona la existencia de contralorías internas, frase que deben ser modificadas por Organos de control interno, ya que en algunas dependencias desaparecieron las contralorías internas, como consecuencia de la realización de nuevos reglamentos interiores en las que se cambiaron de denominación las contralorías internas por el establecimiento de Unidades de control interno representadas por un Auditor General dependiente de la Oficialía mayor de la dependencia correspondiente.

Con relación al procedimiento seguido al servidor público, si éste se hace acreedor a alguna sanción, el artículo 53 nos indica cuáles serán y el artículo 56 del mismo ordenamiento señala las reglas para la aplicación de las sanciones mencionadas, por lo cual consideramos conveniente las siguientes modificaciones quedando de la siguiente forma : Artículo 56 “La Secretaría y los Organos de Control Interno de las dependencias, podrán imponer las sanciones a que se refiere la presente Ley, de acuerdo a las reglas siguientes.....”

La propuesta que se realiza es en base a que dentro del primer párrafo de este artículo en su contenido y redacción actual los tribunales jurisdiccionales, con una interpretación literal, han resuelto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ahora denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no tiene facultades para imponer ninguna de las sanciones establecidas en la Ley

de la materia, a excepción de la económica cuando su monto exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, como lo señala la fracción IV, situación que resulta incongruente en virtud de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es el Organismo de Control de la gestión pública gubernamental, con facultades para sancionar, porque de lo contrario haría negatorio el derecho disciplinario; como segunda observación encontramos que se inicia el auto de radicación o inicio del procedimiento y la citación del presunto responsable, sin considerarse indispensable el periodo de investigación del cual hablamos en nuestra observación al artículo 49 del mencionado ordenamiento, en tal periodo se desprenderá la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

En este mismo orden de ideas el artículo 76 nos señala de la situación en la que se encontrará el servidor público si se confiesa responsable, como se puede percibir dentro de este artículo nos habla de la aceptación de la responsabilidad por el mismo servidor público, y la consideración de disminuir la sanción aplicable a la conducta del infractor, pero no deja clara ante quién se hará la confesión, en qué términos y cómo se valorará; partiendo de la base de que nadie puede ser constreñido a declarar en su contra sin que medie voluntad del inculcado y las garantías del debido proceso, pero como esta situación no está contemplada en el ordenamiento en referencia, nuevamente podríamos remitirnos al Código Penal en su artículo 287, que podría solventar esta laguna pero a continuación se propone una modificación con la cual consideramos se solventará esta deficiencia; en el artículo en comento deberá aclararse que la confesión se realizará ante el Organismo de Control Interno o ante la Secretaría, quienes procederán a dictar resolución, siendo que la confesión de la responsabilidad deberá reunir los siguientes requisitos :

I Que el servidor público tenga pleno conocimiento de la acusación, y no exista coacción ni violencia física o moral.

II Que sea en presencia de su abogado defensor o persona de su confianza.

III Que sea una acción u omisión propia del servidor público inculcado.

IV Que la autoridad que conozca deba considerar el enlace lógico y natural entre la verdad conocida o confesada por el presunto responsable y la que busca, para aceptar la plena validez probatoria de la confesión.

Por todo lo antes señalado en este punto, nos da la pauta para poder percatarnos de que la Legislación en alguno de sus artículos no contempla situaciones que en la práctica se presentan o si hace mención a ellas lo realiza de una forma muy vaga, dando pauta a que no se pueda aplicar como es debido, ya que en algunas de estas deficiencias es viable conducirnos a los ordenamientos penales como supletoriedad en nuestra materia, todo ésto nos hace pensar en lo indispensable que sería la realización de un Código de Procedimientos Administrativos en materia Federal, en la que se contemplen no sólo las observaciones realizadas con anterioridad, sino que todas aquellas que surgen en la práctica y de esta forma se pueda hablar de una legislación que permita un marco de derecho transparente y perfecto que satisfaga el interés del ciudadano.

CONCLUSIONES.

- PRIMERA-** El programa “Atención Ciudadana” fue creado como una respuesta del Gobierno Federal hacia las múltiples quejas de ineficiencia presentadas por parte del público usuario de los servicios que el Estado presta. Es un instrumento del Gobierno Federal, que permite salvaguardar jurídicamente a los gobernados para que sean tratados con dignidad, justicia y absoluto respeto.
- SEGUNDA-** La creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fortalece la imagen rectora del Estado. Obliga a los servidores públicos a no transgredir impunemente las normas legales vigentes, las cuales están obligados a cumplir.
- TERCERA-** La denominación de Servidor Público, que sustituyó a la de funcionario público, desligó la común prepotencia aunada a la conducta de algunos empleados, determinando la naturaleza real de la función que es servir a la sociedad. Es necesario e indispensable que todo Servidor Público comprenda que por ética y por disposición de ley, está obligado a servir bien y honradamente a la comunidad.
- CUARTA-** El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene el propósito de que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar a los Servidores Públicos a no salirse del marco específico de funciones que le fueron encomendadas, al ser designados servidores públicos y que al no cumplir con éste exista un medio para poder sancionarlos como establece la ley.

- QUINTA-** El régimen de Responsabilidad Administrativa, refleja el loable propósito de sancionar al Servidor Público deshonesto e incompetente, con leyes y normas que sometan a los servidores a cumplir con las disposiciones que los reglamentan pero en estas se debe precisar con exactitud las sanciones y procedimientos a seguir, para evitar impunidades.
- SEXTA-** Concluimos que el Procedimiento Administrativo Disciplinario es el conjunto de actos [trámites y formalidades] que realiza la Administración Pública entre sus dependencias, organismos y entidades, a través de sus órganos de control y vigilancia para resolver las quejas y denuncias en contra de sus servidores públicos y asegurar el cumplimiento de sus deberes.
- SEPTIMA.-** Tanto en el programa que es nuestro tema de estudio, como en otras áreas es necesaria la existencia de ordenamientos jurídicos claros y precisos que vayan de acuerdo con la época en la que vivimos, siendo que los mexicanos nos desarrollamos en un Estado de derecho en el que son necesarios para la subsistencia del marco jurídico que rige a la sociedad y en la cual tenga confianza para que en determinado momento se le haga justicia.
- OCTAVA-** Es conveniente la existencia de una Ley de Procedimiento Administrativo Federal en la cual se contemplen las sanciones y procedimientos aplicables a los servidores públicos, toda vez que la actual, en su capítulo único, artículo 1o. los excluye.

NOVENA - Tanto en el programa que es nuestro tema de estudio, como en otras áreas es necesaria la existencia de ordenamientos jurídicos claros y precisos que vayan de acuerdo con la época en la que vivimos siendo que los mexicanos nos desarrollamos en un Estado de derecho en el que son necesarios para la subsistencia del marco jurídico que rige a la sociedad y en la cual tenga confianza para que en determinado momento se le haga justicia.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo; México; Editorial Porrúa; Edición 12; 1995
- BAEZ MARTINEZ ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo; México; Editorial Trillas 1990.
- BAZDRESCH LUIS. Garantías Constitucionales México; Editorial Trillas; Edición 39; 1986.
- BIELSA RAFAEL. Derecho Administrativo; Buenos Aires Argentina; Tomo II; Editorial de Palma.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano; México; Editorial Porrúa
- CABRERA HERNANDEZ JORGE. Compendio de Derecho Administrativo; México; Editorial Porrúa 1994.
- CAMARA DE SENADORES. Dictamen sobre el Proyecto de Reformas al Título IV Constitucional; México; Diciembre 14-1982.
- CARDENAS F. RAUL. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos; México; Editorial Porrúa 1982
- CARREÑO CARRION JOSE. Reformas al Título Cuarto de la Constitución
- DELGADILLO GUTIERREZ L HUMBERTO. El Derecho Disciplinario de la Función Pública; México; Instituto Nacional de Administración Pública; Editorial Limusa; 1990
- DELGADILLO GUTIERREZ L. HUMBERTO. Compendio de Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México 1994; pag.128.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 21 de Enero de 1985
- DIEZ MANUEL Y OTROS. Manual de Derecho Administrativo; México; Editorial Trillas

DICCIONARIO de la Lengua Española; México; Editorial Patria; 1983

DICCIONARIO Enciclopédico de Derecho usual; México; Editorial Heliasta

DICCIONARIO Jurídico Mexicano; México; Editorial Porrúa Edición 4ta.

D. RAMIREZ JUAN. Diccionario Jurídico Mexicano

ESCOLA HECTOR JORGE. Compendio de Derecho Administrativo; Buenos Aires Argentina; Editorial de Palma; 1984

GOMEZ LARA CIPRIANO. Teoría General del Proceso; México; Editorial UNAM; Edición 7ma. 1987

GOPIONE JOSE ALBERTO. Diccionario Jurídico; México; Editorial Abelleo

HAMDAM AMAD FAUZI. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. México; Escuela Libre de Derecho; 1983

HARO BELCHEZ GUILLERMO. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública; México; Instituto Nacional de Administración Pública; 1984

HERRERA PEREZ AGUSTIN. La Responsabilidad de los Servidores Públicos; México; Editorial Carsa 1991

KELSEN HANS. Teoría Pura de Derecho; Buenos Aires Argentina; Editorial Eudeba; 1960

LANZ CARDENAS J. TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México; México; 2^{da}. Edición; Editorial Fondo de Cultura Económica; 1987

MAYER OTTO. Derecho Administrativo Alemán; Buenos Aires Argentina; Tomo IV; Editorial de Palma

MEDINA LIMA IGNACIO. Breve Antología Procesal; México; Textos Universitarios, Facultad de Derecho 1973

MICHELIN GRANT ANTONIO. Curso de Derecho Procesal Civil; Buenos Aires Argentina; Vol. II; Editorial de Palma 1970

NAVA NEGRETE. Derecho Procesal Administrativo; México; Editorial Porrúa

OSORNIO CORRES F. JAVIER. Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos; México; Editorial Porrúa 1984

SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo; México; Editorial Porrúa; Edición 15. 1992

VAZQUEZ CANO LUIS IGNACIO. La Administración Pública Contemporánea en México; Coedición de la Secretaría de Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica; México 1993

ZAMUDIO FIX HECTOR. Diccionario Jurídico Mexicano; México.

LEGISLACIONES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa; México 1996; Edición 113

Código Penal para el Distrito Federal; Editorial Porrúa; México 1996

Diario Oficial de la Federación 21 de Enero de 1985.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Editorial Porrúa; México 1997.