



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

321909
1
2ej

Facultad de Derecho

Centro de Estudios Universitarios, A. C.

Escuela de Derecho

Clave de Incorporación UNAM 3219

"Competencia de la Secretaria de la Contraloria General de la Federación para imponer sanciones administrativas, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos."

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN

T E S I S

para obtener el Título de

Licenciado en Derecho

que presenta el Alumno

Ignacio Antonio Elizalde Quevedo



México, D. F.

1 9 9 1



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

INDICE .

INTRODUCCION. ----- I

CAPITULO 1.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.1. Tipos de Responsabilidades.	-----	1
1.1.1. La Responsabilidad Penal.	-----	3
1.1.2. La Responsabilidad Civil.	-----	5
1.1.3. La Responsabilidad Política.	-----	10
1.1.4. La Responsabilidad Administrativa.	---	14
1.2. Sujetos de Responsabilidades en el Servicio Público.	-----	21
1.3. Obligaciones.	-----	37
1.4. Sanciones.	-----	67

CAPITULO 2.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

2.1. Responsabilidad Disciplinaria.	-----	70
2.2. Manifestación de la Facultad Sancionadora.	-----	71
2.3. Sanciones Administrativas.	-----	71
2.3.1. Apercibimiento.	-----	73
2.3.1. Amonestación.	-----	74
2.3.3. Suspensión.	-----	75
2.3.4. Destitución.	-----	77
2.3.5. Sanción Económica.	-----	78
2.3.6. Inhabilitación.	-----	79

CAPITULO 3.- PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS.

3.1. Generalidades.	-----	84
3.2. Aspectos Particulares del Procedimiento.	-----	87
3.2.1. Citación a la Audiencia de Ley.	-----	88

3.2.2. Audiencia.	-----	89
3.2.3. Resolución.	-----	91
3.2.4. Aplicación Supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.	---	92

CAPITULO 4.- ORGANOS COMPETENTES PARA IMPONER

SANCIONES DISCIPLINARIAS .

4.1. Generalidades.	-----	97
4.2. Las Contralorias Internas.	-----	98
4.3. La Secretaria de la Contraloria General de la Federación.	-----	105
4.4. Algunas Consideraciones Respecto de los Organos Competentes para Imponer Sanciones Disciplinarias.	-----	109

CONCLUSIONES.	-----	125
---------------	-------	-----

BIBLIOGRAFIA.	-----	132
---------------	-------	-----

I N T R O D U C C I O N .

I N T R O D U C C I O N . -

La potestad sancionadora de la Administración Pública -- se encuentra asentada en diversas leyes que rigen a la Materia Administrativa, las cuales regulan las conductas ilícitas, los - procedimientos que deben llevarse a cabo y las sanciones apli- cables en los casos en que se cometan infracciones.

Una de tales leyes es la Ley Federal de Responsabilida-- des de los Servidores Públicos, la cual faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación así como a las Con- tralorías Internas de las Dependencias y Entidades para impo-- ner sanciones disciplinarias derivadas de conductas contrarias a las obligaciones del servidor público.

En esta forma parecería que la manifestación de la po--- testad sancionadora por parte de la Secretaría de la Contralo- ría General de la Federación, así como de las Unidades Adminis- trativas citadas en el párrafo anterior es una cuestión defi-- nida, puesto que la Ley mencionada establece en su artículo 57- como competente para instruir el procedimiento y aplicar las - sanciones respectivas a la Secretaría de la Contraloría Gene--

-ral de la Federación si el servidor público responsable comete infracciones graves, mientras el artículo 60 de la propia Ley señala que compete a las Contralorías Internas de cada Dependencia imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que estarán reservadas exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En este sentido se entendería que la citada gravedad sólo se refiere al monto citado.

Sin embargo, la Ley que nos ocupa no establece elementos objetivos para definir qué debe entenderse por infracción grave y, en su caso, cuándo se trata de infracciones leves, ni señala cómo y quién debe calificar dicha gravedad.

La problemática planteada es lo que originó la presente investigación, cuyo objetivo es proponer cambios o reformas legislativas en este sentido a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que actualmente en forma indebida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación impone sanciones que están fuera de su competencia, si tomamos en cuenta que interpretando en forma estricta los artículos 57 y 60 de la Ley de Responsabilidades podríamos afirmar que la Secretaría de la Contraloría General de la Fe---

-deración sólo es competente para imponer sanciones económicas.

De acuerdo con los distintos tipos de tesis de grado que en el Area Juridica pueden plantearse, la que se presenta constituye una tesis juridico-propositiva en tanto que tiene por objeto proponer cambios o reformas legislativas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto de qué debe entenderse por infracciones graves y la aclaración de las facultades de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, para imponer cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley citada.

La estructura del presente trabajo tiene una secuencia lógica que va desde el conocimiento de quién incurre en una responsabilidad administrativa, cuál es esta, siguiendo con los tipos de sanciones que resultan aplicables cuando se comete aquella y, desde luego, el procedimiento que le es propio, para concluir con los Organos Competentes para llevar ese procedimiento e imponer las sanciones que correspondan.

Finalmente, en las conclusiones se dará cuenta de lo alcanzado en la investigación a través de la consulta y análisis de las fuentes de información que se desprenderán del cuerpo total de la presente tesis.

I. A. E. D.

CAPITULO 1.-

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .-

1.1. TIPOS DE RESPONSABILIDADES.-

La acción u omisión en el cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública,-- pueden dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: La penal la civil, la política y la administrativa. Lo anterior se desprende del artículo 109, Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llamado: " DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ".

Así, en el artículo 109 de nuestra Ley Fundamental se establecen las responsabilidades política, penal y administrativa, y si bien es cierto que en este artículo y dentro del Título que nos ocupa no se menciona expresamente la responsabilidad civil, también lo es que en el artículo 111 del mismo Título

#

-lo que regula los supuestos de declaración de procedencia por responsabilidad penal, se refiere a la responsabilidad civil, al disponer que en demandas del orden civil que se entablen en -- contra de cualquier servidor público, no se requerirá de dicha declaración.

Por su parte, el propio artículo 109 que nos ocupa establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones política, penal y administrativa se desarrollarán autónomamente pero que no podrán aplicarse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

A este último aspecto se refiere también el artículo 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al mencionar que:

Artículo 4o.-" Los procedimientos para la aplicación de sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a----

#

quien deba conocer de ellas. No podrán--
imponerse dos veces por una sola conducta--
sanciones de la misma naturaleza ".

De lo anterior podemos concluir que por un mismo hecho,-
o una sola conducta, un servidor público puede incurrir en uno
o varios de los tipos de responsabilidad que nos ocupan, y para
cada uno de ellos se seguirá el procedimiento que corresponda,
en forma autónoma, y se aplicará la sanción respectiva, pero no
pueden imponerse sanciones de la misma naturaleza, luego, las---
disposiciones que nos ocupan no violan el principio de NOM BIS
IN IDEM.

1.1.1 LA RESPONSABILIDAD PENAL.-

El Título Décimo del Código Penal para el Distrito Fede--
ral en materia de Fuero Común y para toda la República en ma--
teria de Fuero Federal establece once delitos en los que pue--
den incurrir los servidores públicos, a saber:

-Ejercicio indebido de servicio público. (Art.214).

- Abuso de autoridad. (Art.215).
- Coalición de servidores publicos. (Art.216).
- Uso indebido de atribuciones y facultades. (Art.217).
- Concusión. (art.218).
- Intimidación. (Art.219).
- Ejercicio abusivo de funciones. (Art.220).
- Tráfico de influencia. (Art.221).
- Conecho. (Art.222).
- Peculado. (Art.223).
- Enriquecimiento ilícito. (Art.224).

Debe tomarse en cuenta que las infracciones penales objeto de este comentario, tendrán como punto de referencia la intervención de un sujeto con calidad determinada, por requerirse que se trate de un servidor público, independientemente de la cabida que a título complementario se le concede a los agentes que de una manera u otra intervienen en su ejecución.

Este tipo de responsabilidad se define, persigue y sanciona conforme a la legislación penal.

Cabe anotar las salvedades de la protección Constitucional a determinados servidores públicos que gozan de inmunidad, anteriormente denominada " Fuero ", quienes como requisito de

#

prócedencia para ser procesados requieren la declaratoria de procedencia que deberá dictar la Cámara de Diputados, en los términos establecidos en los artículos 109, fracción II y 111 Constitucionales, así como el Capítulo III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.1.2 LA RESPONSABILIDAD CIVIL.- -----

La responsabilidad civil se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones causen daño al Estado, a su Administración Pública, o a terceros particulares o administrados, su regulación pertenece al Código Civil, comprendiendo no solo la reparación del daño o perjuicio causados, desde el punto de vista Civil, sino también los de naturaleza moral, en los términos del propio Código. La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

Respecto del daño mencionado, Luis Humberto Delgadillo --

#

Gutiérrez establece que: " ...puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio o bien, daño moral, entendiéndose por este la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás ". (1).

El punto de vista del autor citado es correcto en tanto el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y -- para toda La República en Materia Federal así lo establece en su artículo 1916, esto es, dicho artículo dispone, que por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en los aspectos apuntados en el párrafo anterior.

Con independencia que el propio Código Civil antes citado lo establezca, es lógico pensar que el daño moral deba repararse puesto que este al igual que el económico constituyen un detrimento. Es por ello que la misma disposición que nos ocupa establece que cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño

(1) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto.-
Elementos de Derecho Administrativo.-
Editorial Limusa S.A. de C.V.-México,
1986.-Pág.152.

moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material.

Así mismo, es obvio que el daño moral deba repararse mediante indemnización en dinero tomando en cuenta que el daño en los sentimientos, moralidad, afectos, creencias, etcetera, resulten difícilmente o a veces imposible de reparar, cosa que nunca sucede cuando se trata de un daño económico que siempre puede compensarse o equilibrarse con dinero.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal señala que las personas morales responden directamente por los daños que causen sus representantes en ejercicio de sus funciones. No obstante el Estado sólo tiene una obligación subsidiaria de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de sus funciones que le están encomendadas. La acción sólo procederá cuando el funcionario o empleado directamente responsable no tenga bienes o estos sean insuficientes para responder del daño causado.

Lo que se traduce en que las personas morales, entre ellas el Estado, son responsables de los daños y perjuicios que

#

causen sus representantes en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto el Licenciado Gabriel Ortiz Reyes establece: " Cuando la falta del servidor público no le sea imputable, ya porque no ocurrió dolo o negligencia, o bien porque no se cometió en el ejercicio de sus funciones, el Estado no puede resultar sujeto imputable de la responsabilidad patrimonial ". (2).

Debido a que importa la reparación patrimonial del daño causado por ausencia de diligencia, cuidado, honestidad y eficacia por parte de la autoridad, el probar y reconocer esa culpa resulta muy difícil.

Este tipo de responsabilidad implica dolo o culpa del funcionario pero debe tomarse en cuenta que el servidor público no ejerce su función por cuenta propia, sino por nombramiento y en representación del Estado, por lo que considero que debería cambiarse esta responsabilidad subsidiaria por solidaria

(2) Ortiz, Reyes Gabriel.-El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal.-Fondo de Cultura Económica.-México, 1988.-Pág.14.

ya que aunque la negligencia sólo sea imputable a los servidores públicos, la Administración Pública a la que representan es la responsable de los daños ocasionados y, finalmente, el servidor público frente a la Administración Pública debiera ser el último responsable.

Los siguientes ejemplos seguramente dejarán mas claro -- este comentario.

Siendo el señor X un servidor público y en comisión de -- trabajo conduciendo un automovil de una Secretaria de Estado, -- sufre una colisión con otro vehiculo.

En este caso supongamos que la comisión encomendada es -- trascendente para la Secretaria y que nuestro señor X por ir -- pensando en ello descuidó el volante y se impacto contra el -- otro vehiculo. También supongamos que la comisión encomendada era desconocida por el señor X y que se le informo de ella --- cinco minutos antes de salir a su encargo, por ello iba sumido -- en sus pensamientos, organizando la forma de resolver el pro--- blema.

Como puede apreciarse, en este caso hay culpa del servi-- dor público. Pero qué el encargo y la situación no son res--- ponsabilidad de la Administración Pública que representa, esto-

#

es, de la Secretaria de Estado ?

Evidentemente que si y en este caso el señor X debería ser el último responsable en el pago de daños al dueño del otro vehículo, cosa que en nuestra realidad no se dá.

Pongamos ahora el caso de un servidor público que al terminar un trabajo determinado deja mal puesta una tapa de alcantarilla del viaducto, pasa un automovil y se le rompe y desinfla un neumático (Cuando menos). En este caso cuando va a probarse que hubo dolo o negligencia ? Además, habiéndola o no considero que el servidor público esta actuando o realizando una actividad encomendada por el Estado y es este el que debería responder primeramente.

1.1.3 LA RESPONSABILIDAD POLITICA.-

La responsabilidad política se origina en nuestro sistema Constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho y que solo alcanza a determinados servidores públicos por razón de sus funciones, quedando reguladas sus causales es-

#

-pecíficas en los artículos 109 fracción I y 110 Constitucionales y en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conforme al artículo 7o.- de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, redundan en perjuicio de los intereses público y de su buen despacho:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- 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;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Fe-

#

-deral o del Distrito Federal y a las leyes que deter--
minan el manejo de los recursos económicos federales y --
del Distrito Federal.

Conforme al citado artículo 110, podrán ser sujetos de --
juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la --
Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na--
ción, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Ad--
ministrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el--
Procurador General de la República, el Procurador General de --
Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y --
Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común --
del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalen--
tes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participa--
ción Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones Asimiladas--
a éstas y Fideicomisos Públicos.

También podrán ser sujetos de juicio político los Gober--
nadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los--
Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones gra--
ves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella ema--
nen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Fede--
rales, pero en este caso la resolución será únicamente declara--
tiva y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en --

#

ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

La responsabilidad política, que se sanciona con destitución e inhabilitación deriva de un procedimiento que se arregla a la garantía de audiencia, y que es denominado Juicio Político, esto es, la responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político.

El procedimiento del juicio político se desenvuelve bicameralmente, es decir, hay acusación de la Cámara de Diputados, previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes. La Cámara de Senadores funge como Jurado de Sentencia.

Si la resolución que se dicte es condenatoria en el juicio político, se sancionará al servidor público con destitución y con la prohibición para volver a desempeñar cualquier otra función en el servicio público, desde uno hasta veinte años.

Las declaraciones o resoluciones de las Cámaras son inapelables.

El juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después. Para que se

#

proceda penalmente en contra de estos altos funcionarios, se --
señala como requisito indispensable la declaratoria de proce--
dencia.

Para Raúl F. Cárdenas el juicio político es: " Un pro--
cedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que ---
inicia la Cámara de Diputados y por la cual ésta acusa ante --
el Senado como Tribunal, a determinados servidores públicos por
las causas que se especifican taxativamente en la constitu----
ción, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad po--
lítica de los mismos ". (3).

1.1.4 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

La responsabilidad administrativa se origina por la ----
inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de servi-

(3) Cárdenas, Raúl F.-Responsabili-
dades de los funcionarios públicos.-
Editorial Porrúa.-México, 1982.-
Pág.314.

-dor público, haciéndose efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado que permite a éste sancionar a sus propios servidores.

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109 Fracción I y 113 Constitucionales, y en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Diversos autores han definido la responsabilidad administrativa, así tenemos que:

Bielsa señala que la responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa de un deber impuesto al funcionario o empleado. (4).

Por su parte Marienhoff afirma que la responsabilidad administrativa, que se hace efectiva a través del poder disciplinario aparece cuando el agente comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la Administración Pública.

(4) Bielsa, Rafael.-Derecho Administrativo.-
Tomo III.-Editora e Impresora La Ley S.A.-
Buenos Aires, 1964.-Pág.346.

-ca,afirmando así mismo que para que incurra en responsabilidad disciplinaria,la falta respectiva debe ser moralmente imputable al agente. (5).

Para Olivera Toro,la responsabilidad administrativa opera con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública. (6).

Diez,señala que,el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos constituye una condición primordial para el regular funcionamiento de los servicios administrativos,y si el funcionario deja de cumplirlos,por ese sólo hecho afecta la regularidad del servicio,por lo que es necesario evitar este tipo de circunstancias y en caso de que se produzcan penarlas por medio de sanciones disciplinarias,lo que se constitui-

(5) Marienhoff,Miguel I.-Tratado de Derecho Administrativo.-Tomo III B.-Editado por Abeledo-Perrot.-Buenos Aires,1970.-Pág. 404.

(6) Olivera Toro,Jorge.-Manual de Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa.-México,1972.-Pág.348.

#

-ría en una responsabilidad administrativa para el funcionario público omiso. (7).

Sayagues Laso, señala que todo acto u omisión del funcionario intencional o culposo, que viole los deberes funcionales - acarreará para el infractor responsabilidad administrativa. (8).

Gabino Fraga conceptúa la responsabilidad administrativa como la que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la -- terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración. (9).

(7) Díez, Manuel María.-Derecho Administrativo.-Editorial Bibliografica Argentina.-Buenos Aires, 1967.-Pág.428.

(8) Sayagues Raso, Enrique.-Tratado de Derecho Administrativo.-Cárdenas Editor y Distribuidor.-Montevideo, 1963.-Pág.326.

Carlos María Sáenz señala que el funcionario público no solo tiene derechos, sino también deberes que cumplir y la violación de estos últimos da lugar a la aplicación de sanciones por la Administración.

Cuando comete una falta cualquiera, en el desempeño de sus funciones incurre en responsabilidad administrativa. (10).

La responsabilidad administrativa encuentra su base en los artículos 109 Fracción III y 113 de nuestra Constitución Federal y se encuentra ampliamente regulada en su Ley Reglamentaria, esto es, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, el artículo 109 Constitucional, en su Fracción III, dispone expresamente que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, car-

(9) Fraga, Gabino.-Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.-México, 1984.-Pág. 141.

gos y comisiones.

Así también, el artículo 113 del texto fundamental dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones, las sanciones aplicables por dichos actos u omisiones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicar las sanciones que consistirán en suspensión, destitución, e inhabilitación, y sanciones económicas que atenderán a los beneficios obtenidos o a los daños o perjuicios patrimoniales causados por los responsables, además de las sanciones que señalen las leyes.

Así, podemos afirmar que por disposición Constitucional la responsabilidad administrativa se genera o configura por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que atentan contra los principios o valores tutelados en los textos (constitucionales) antes expuestos, que deben observar -

- (10) Sáenz, Carlos María.-La Responsabilidad Administrativa del Funcionario.- Revista Jurídica Argentina " La Ley ".- Tomo 62.-Abril-Mayo-Junio de 1951.- Buenos Aires.-Mayo de 1951.-Pág.1.

en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión en el servicio público y de acuerdo con las causales o supuestos que como Código Ético o de conducta establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47.

A manera de ejemplos sobre este tipo de responsabilidad podríamos mencionar el caso de un archivista que tenga bajo su guarda expedientes relacionados con asuntos jurídicos y que -- para favorecer o beneficiar a alguien le proporcionara información relacionada con su propio caso, además, a cambio de una " gratificación ". Con este ejemplo se dan varios a la vez, -- puesto que, en nuestro caso hipotético se infringen diversas -- fracciones del artículo 47 mencionado, como se expone a continuación:

a).-Violación a la fracción IV, porque esa conducta es -- contraria a la obligación de todo servidor público de cuidar -- la documentación e información evitando su destrucción o un -- inhadecuado uso.

b).-Violación a la fracción XVI que prohíbe al servidor público obtener beneficios adicionales a los que le reporte su empleo, cargo o comisión.

c).-Violación a la fracción I, porque con tal conducta --

#

se deja de cumplir con la máxima diligencia el servicio público, además de que implica abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

d).-Violación a la fracción XXI porque la conducta que nos ocupa implica, por sí, incumplimiento de disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público.

1.2 SUJETOS DE RESPONSABILIDADES
EN EL SERVICIO PUBLICO.-

Lógicamente los sujetos de responsabilidad a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son precisamente los servidores públicos a quienes tradicionalmente se les denominaba funcionarios y empleados públicos cumpliendo estas personas un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Centralizada, o Paraestatal.

En efecto, aún cuando en la actualidad se ha dejado de usar el término funcionario o empleado, para sustituirlo por el

#

de servidor público, distintas leyes administrativas siguen --- mencionandolo, como se desprende por ejemplo del artículo 36 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Conforme al artículo 2o. de la Ley mencionada son sujetos de la misma los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y, además, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, como se desprende por ejemplo del artículo 46 de la Ley de Presupuesto antes citada que establece que los funcionarios y demás personal de las entidades, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier de la Administración Pública Paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Por su parte el artículo 108 mencionado se refiere en -- forma concreta a quienes debe considerárseles como servidores públicos y por tanto quedan sujetos a la Ley de la materia, y -- establece en el primer párrafo que:

#

"...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...".

En consecuencia procede analizar a qué sujetos comprende el texto constitucional dentro del concepto de servidor público, en los términos del párrafo en cuestión.

En primer lugar se cita a los representantes de elección popular. De ello se desprende que sólo son el Presidente de - la República y los diputados y senadores ante el Congreso de - la Unión, únicas autoridades federales de elección popular.

No obstante lo anterior, el propio precepto constitucional señala que el Presidente de la República "... durante el - tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la - patria y delitos graves del orden común ".

#

Como señala el Maestro J. Jesus Orozco Henrriquez "...- A pesar que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de -- que se defina lo que debe entenderse por " delitos graves del orden común " e, incluso, ha propuesto soluciones,el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva. De este modo, se ha sostenido que los " delitos graves del orden común " son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional;o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales -- por la propia Constitución o una ley secundaria;o bien,que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuisticamente para calificar la gravedad,atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido ". (11).

Por lo anterior,resulta necesario que se precisen en el texto constitucional los casos en que se pueda proceder contra

(11) Orozco Henrriquez,J.Jesus.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.-Rectoría.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.- U N A M.-México,1985.-Pág.262.

el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.

Por otra parte,debemos apuntar que el precepto constitucional que nos ocupa no consagra la impunidad del Presidente de la República en relación con los demás delitos,pues debe --entenderse que se establece la inmunidad temporal durante el --periodo de su encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones;una vez concluidas éstas,es claro que se pueda pro--ceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que hubiera cometido.

En segundo lugar,el primer párrafo del artículo 108 que--se analiza menciona como servidores públicos a los miembros --del Poder Judicial Federal,estos son:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na--ción.
- Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y de los --Tribunales Unitarios de Circuito.
- Los Jueces de Distrito; y en general,
- Los demás funcionarios y empleados adscritos a este Po--der.

Considero incluidos a los señalados en el último térmi--no,en virtud de que la Constitución,en su artículo 94 estable-

#

-ce que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. El párrafo Cuarto del propio precepto dispone:

" La competencia de la suprema corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece ".

No existe precepto alguno que disponga que los empleados que dependan del Poder Judicial no sean miembros del mismo; por el contrario, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal alude a ellos.

En tercer lugar, en el precepto que se analiza se cita a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal. Según -

#

la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, la administración de justicia del fuero común se ejerce por:

- Jueces de Paz.
- Jueces de primera instancia de lo civil.
- Jueces de lo familiar.
- Jueces del arrendamiento inmobiliario.
- Jueces de lo concursal.
- Arbitros.
- Jueces penales.
- Presidentes de debates.
- Jurado popular.
- El Tribunal Superior de Justicia.
- Los demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia.

A esta lista debemos de agregar a los demás empleados y funcionarios del Poder, ya que la propia Ley alude a ellos constantemente.

Tocarla ahora definir quiénes son los funcionarios y empleados a que alude la Constitución.

Antes de las reformas de 1982 al Título Cuarto, nuestra -

#

norma fundamental distinguia a los Altos funcionarios de los funcionarios y empleados. Los Altos funcionarios estaban determinados en la propia Constitución y eran los sujetos del juicio político y del fuero. En cambio, nunca se habla establecido con claridad quiénes eran los funcionarios y quiénes los empleados, ni en la Constitución ni en sus leyes reglamentarias.

A partir de las reformas de 1982, la Constitución ya no utiliza el término de Alto funcionario, sin embargo se encuentra una categoría determinada de servidores públicos que tienen un tratamiento especial al ser sujetos del juicio político y en algunos casos de la declaratoria de procedencia.

Los conceptos funcionario y empleado siguen apareciendo en la Constitución y ni en la norma fundamental ni en la ley reglamentaria se aclara cuáles son unos y cuáles son otros.

Al Respecto, mi opinión es que Tradicionalmente se ha entendido que los funcionarios son aquellas personas que desempeñan puestos de cierta jerarquía y empleados son todos los demás trabajadores, sin que necesariamente tal distinción corresponda a la que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado entre trabajadores de confianza y trabaja-

#

-dores de base.

Un criterio de distinción puede ser encontrado en los -- artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pú-- blica Federal en donde se considera como funcionarios de las - Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, - Subdirectores, Jefe y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección o Mesa y a los Jefes de los Departamentos, Secretarios Genera-- les, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores, Jefes y Subje-- fes de Oficina, Sección o Mesa, respectivamente. Sin embargo -- ambos preceptos son enunciativos ya que concluyen señalando -- " Y por los demás funcionarios que establezca el reglamento -- interior respectivo y otras disposiciones legales ".

Como comenta Gabino Fraga, en su libro Derecho Adminis-- trativo, página 129, la doctrina ha pretendido diferenciar las - calidades de funcionarios y empleados:

- a).-A partir de la duración en el empleo,
- b).-De su retribución,
- c).-De la naturaleza del derecho que regula la relación,
- d).-Del tipo de sus funciones, y
- e).-Del tipo de ordenamiento que regula su actuación.

#

Al respecto Gabino Fraga se apega a la idea que maneja - Bielsa, al señalar como criterio de distinción entre el concepto de funcionario y empleado la de que el primero supone un -- encargo especial transmitido en un principio por la ley, que -- crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo, es decir, el empleado sólo -- supone una vinculación interna que hace que su titular sólo -- concorra a la formación de la función pública.

Afirmando en este sentido Fraga, que este último criterio es el que corresponde realmente a la idea consignada en las -- disposiciones constitucionales, señalando que no existe ninguna otra disposición legal que designe las diferencias entre un -- funcionario y un empleado, estimando que de hecho si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter re---- presentativo de todos los que son auxiliares de ellos.

Concluyendo podríamos decir que el funcionario público - es aquel que tiene un grado en la estructura orgánica y que - asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, mientras que el empleado es la persona que presta sus servi--- cios en la Administración Pública sin facultades de represen--- tación, decisión y mando.

#

El primer párrafo del artículo 108 Constitucional incurre en una omisión al no señalar que quedan comprendidos dentro del concepto de servidor público los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo Federal, situación que no encuentra otra explicación que la del descuido del legislador ya que no existe ninguna razón ni jurídica ni lógica para su exclusión. La Ley de 1982 alude indirectamente a ellos al señalar la obligación de establecer las contralorías internas de las Cámaras (artículo 51) y por otro lado, el Código Penal los considera sujetos de los delitos que pueden cometer los servidores públicos (artículo 212).

Finalmente, la Constitución considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal. Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal incluidas las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículos 10, y 46).

Por lo que hace a la Administración Pública del Distrito Federal, ésta no se encuentra definida con la precisión que lo está la Federal en los términos de su Ley Orgánica. Sin embargo debe entenderse que en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de su Reglamento Interior, su administración pública está integrada por las unidades administrativas y de gobierno previstas en los artículos 3o y 16 de la Ley (Secretarías generales, secretarías generales adjuntas, Oficialía Mayor, Contraloría General, Tesorería, coordinaciones generales, Procuraduría Fiscal, direcciones generales, direcciones), por los órganos administrativos desconcentrados (Delegaciones, CODEUR, COVITUR, SOCICULTUR, FIDEVISU, etc).

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 7o.-), la Junta de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (artículo 9o.-), están a cargo de la función jurisdiccional administrativa.

Problema interesante es el concerniente a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana previstos por el capítulo V de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Comités de manzana, asociaciones de residentes, Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal).

#

Respecto a este punto coincido con Fauzi Hamdan en el -- sentido de que:" ...tanto el Artículo 108 Constitucional como el Artículo 2o de LA LEY (se refiere a la Ley de responsabi-- lidades de 1982),califican con la categoria de servidor públi-- co a toda persona que desempeñe un empleo,cargo o comisión de-- cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,surgiendo así la duda si dentro de tal --- concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman - parte de comisiones,comités,asociaciones o juntas cuyas fun--- ciones son primordialmente colaborar y participar coadyuvando-- con los órganos estatales propiamente dichos en sus funciones.

Así,por ejemplo,las Juntas de Vecinos,Asociaciones de -- Residentes,inclusive el Consejo Consultivo del Distrito Fede-- ral,o las diversas comisiones que por cierto en el Distrito -- Federal han empezado a proliferar,tales como la Comisión Tau-- rina,o de Espectáculos,etc.

Tal clase de comisiones normalmente realizan funciones - de consultoria y asesoria a los órganos de decisión,mas como-- está redactada la disposición constitucional tal parece que -- dichos sujetos quedan también incluidos en LA LEY. En mi opi-- nióon,en la forma como se encuentra redactada la disposición -- constitucional,se incluye a esa categoria de comisiones,comi--

#

-tés o juntas, que aunque parte de sus miembros sean particulares, por el hecho de constituir órganos públicos quedan incorporados en consecuencia a la estructura de organización estatal por ende sujetos a la presente LEY, no importando que reciban o no remuneración por el desempeño de sus cargos ". (12).

Ante la ausencia de una interpretación legislativa de -- las categorías de empleo, cargo o comisión, corresponderá a las autoridades judiciales definir su alcance en cada caso, cuando surja alguna controversia.

Empleo, cargo o comisión, son términos utilizados por la -- legislación en materia de responsabilidades de servidores públicos. Dichos términos que no necesariamente son sinónimos, no se definen en ninguna parte. El alcance que la fórmula en cuestión encierra es enorme.

(12) Hamdan Amad, Fauzi.-Notas Sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Revista de Investigaciones Jurídicas.-Escuela Libre de Derecho.- Año 7.-número 7.-México 1983.-Pág.241-242.

En el tercer párrafo del artículo 108 constitucional que se analiza, se señala a:

- Los Gobernadores de los Estados.
- Los Diputados a las Legislaturas Locales, y
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

El precepto constitucional señala que los funcionarios estatales citados serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Ahora bien, por lo que hace a los últimos sujetos citados en el artículo 2o de la Ley de Responsabilidades que nos ocupa, es decir, a " Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales " podemos señalar que efectivamente existen personas que sin encuadrar en el concepto de servidor público, son sujetos de responsabilidad por el manejo o aplicación de recursos económicos federales.

Interpretando este precepto Fauzi Hamdan sostiene que el concepto recursos económicos federales debe limitarse, en su connotación jurídica, a los recursos en numerario (13). No se encuentra una razón de lógica jurídica para ello ya que

#

también se pueden ocasionar daños con el mal uso de otro tipo de bienes.

En este caso se encuentran los beneficiarios de subsidiarios federales o los contratistas particulares que realizan obras para el gobierno. Es interesante que la ley les de el carácter de sujetos.

De acuerdo con todo lo aquí mencionado podemos considerar que es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, con independencia del título jurídico por el cual ingresan a la función pública (elección popular, nombramiento administrativo, contrato laboral, contrato civil de prestación de servicios, o designación de cualquier otra naturaleza), así como sin importar el tipo de actividades que realicen, bien sea como autoridades (función pública), o aquellas que no realicen esa función, y que solo se limitan a la prestación de servicios técnicos o materiales.

Más, para efectos de este trabajo solo consideraremos y -

(13) Hamdan, Amad Fauzi.-
Op. Cit..-Pág.242.

#

nos referiremos a los que presten un servicio en la Administración Pública,excluyendo a los demás mencionados en la ley.

Así mismo,solo ocupará nuestra atención la responsabilidad administrativa.

1.3 OBLIGACIONES.-

Las obligaciones de los servidores públicos encuentran su base en nuestra Ley Fundamental.

Así,el artículo 128 Constitucional,establece la obligación para todo funcionario público,de que antes de tomar posesión de su encargo,preste la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por su parte,el artículo 109 de la propia Constitución establece ciertos valores que deberán salvaguardar todos los servidores públicos,sean funcionarios o empleados,tales valores son: La legalidad,honradez,lealtad,imparcialidad y eficiencia.

Para el Licenciado José Trinidad Lanz Cárdenas, estos valores deben entenderse de la siguiente manera: " Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la servidumbre y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las leyes de indias ". (14).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de garantizar tales valores establece en su artículo 47, las obligaciones de los servidores públicos y su inobservancia dará lugar al establecimiento de las respon--

(14) Lanz Cárdenas, José Trinidad.-La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público.-Revisita INAP-PRAXIS.-Número 65.-México, 1984.-Pág.131.

-sabilidades administrativas.

El primer párrafo del artículo mencionado establece :

Artículo 47 .-" 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.-- cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza-- de la infracción en que se incurra, y sin -- perjuicio de sus derechos laborales, pre--- vistos en las normas específicas que al -- respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas: "

Parecería que el párrafo que nos ocupa solo se refiere a trabajadores al servicio de las fuerzas armadas, pero es obvio que se trata de un error de redacción como se desprende tanto del proyecto de iniciativa de la Ley que nos ocupa, como de los artículos 2o de esa Ley y 109 constitucional, que ya hemos ana-

#

-lizado y que indican con precisión quienes son servidores públicos.

En cuanto a las fracciones del artículo que se analiza, éstas disponen:

" 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 ".

De esta fracción se desprende el criterio de eficiencia, destacándose 3 aspectos:

- CUMPLIR CON LA MAXIMA DILIGENCIA...
- ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISSION QUE CAUSE LA SUSPENSION O DEFICIENCIA DEL SERVICIO...
- O DE CUALQUIER ACTO QUE ...IMPLIQUE ABUSO O EJERCICIO INDEBIDO DE UN EMPLEO...

#

El primer aspecto obliga al servidor público a ejecutar su empleo con cuidado, ser diligente, esto es, ser cuidadoso y -- activo, con iniciativa para resolver problemas y presentar so-- luciones.

El segundo elemento obliga al servidor público a evitar el descuido, el abandono, y la flojera.

El tercero, trata de evitar que el servidor público aproveche el cargo o empleo para conseguir metas o fines que no -- sean propios del puesto que desempeña.

" II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos-- correspondientes a su competencia, y cum--- plir las leyes y otras normas que determi-- nen el manejo de recursos económicos pú--- blicos, ".

Esta fracción responde al criterio de legalidad, desta--- cándose los puntos siguientes:

-FORMULAR Y EJECUTAR LEGALMENTE

#

LOS PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS.

Esto es: ACOSTUMBRARSE A OPERAR ---

SIEMPRE CON PLANES Y PROGRAMAS DE--

TRABAJO,

---A PROPONERSE SIEMPRE EN CADA ---

PROGRAMA UN OBJETIVO A ALCANZAR Y -

UNA META A SUPERAR,

---A ELABORAR DICHO PROGRAMA CON---

FORME A LAS LEYES Y NORMAS DE LA AD-

ADMINISTRACION PUBLICA,

---A AJUSTAR LOS PRESUPUESTOS A LAS

NECESIDADES REALES DEL PROGRAMA,

---A CUMPLIR RIGUROSAMENTE LOS PRO-

GRAMAS,

---A CENIRSE ESTRICTAMENTE AL PRE--

SUPUESTO ESTABLECIDO, BUSCANDO EN --

TODO ECONOMIZAR RECURSOS.

Debe tomarse en cuenta que en el artículo 26 constitu---
cional se establece la planeación nacional y que con base en -
ella se lleva a cabo el presupuesto por programas, razón por la
cual el presupuesto de egresos constituye el instrumento idó--
neo para la programación de las actividades de la Administra--

#

-ción Pública Federal.

Así, existe obligación del servidor público de cumplir -- con las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos. Como ejemplo tenemos la Ley de Presupuesto, - Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Cabe -- aclarar que esta disposición resulta obvia tomando en cuenta - que toda persona tiene obligación de cumplir la Ley.

" III. Utilizar los recursos que tengan -- asignados para el desempeño de su empleo, - cargo o comisión, las facultades que le --- sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusi- vamente para los fines a que están afec--- tos ".

Esta fracción se refiere al criterio de honestidad y en- ella se destaca:

-UTILIZAR LOS RECURSOS.-Esto es, uti- lizar el dinero, los vehiculos, las - instalaciones, la maquinaria y he---

#

-rramienta,etc,para los fines a que
estén afectos.

-UTILIZAR LAS FACULTADES.-No aprove-
chase de las facultades que el em-
pleo le concede a uno para mandar -
a otros en beneficio personal,hacer
negocios propios o desvirtuar los -
fines del cargo o institución.

-UTILIZAR LA INFORMACION RESERVADA.-
No aprovecharse de la información -
que se maneja por cuestiones de ---
trabajo,para sacar adelante otros -
intereses que no son los del cargo-
o de la institución.

" IV. Custodiar y cuidar la documentación-
e información que por razón de su empleo,
cargo o comisión,conserva bajo su cuidado-
o a la cual tenga acceso,impidiendo o evi-
tando el uso,la sustracción,destrucción, -
ocultamiento o inutilización indebidas de-
aquellas ".

#

La fracción que nos ocupa contempla el criterio de honestidad, en cuanto a seriedad y ética, vigilancia y cuidado de documentos e información.

Aquí se destacan los aspectos:

...IMPIDIENDO O EVITANDO EL USO INDEBIDO DE LA DOCUMENTACION E INFORMACION.-Se exige al servidor público de cuidar que la información y documentación que maneje con motivo de su cargo no llegue a manos de otros que le puedan dar uso indebido.

...IMPIDIENDO O EVITANDO LA DESTRUCCION O INUTILIZACION DE AQUELLAS.-Se le obliga al servidor público, además, el impedir que la documentación sea destruida.

...IMPIDIENDO O EVITANDO EL OCULTAMIENTO DE AQUELLAS.-La ley impone la obligación de evitar que la documentación e información que se maneja, pueda ser sustraída, tergiversada o simplemente desaparecida.

#

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

La fracción que se comenta responde a los valores de eficiencia, eficacia, honradez, economía, imparcialidad y lealtad en el ámbito de la atención al público y del trato con sus respectivos jefes, compañeros y subordinados.

De aquí se puede destacar:

-OBSERVAR BUENA CONDUCTA EN SU EMPLEO.-Esto es, ajustar el comportamiento laboral y de relaciones humanas con base en las normas disciplinarias propias y específicas de cada una de las entidades públicas.

-TRATANDO CON.-Asumir de manera consistente una ACTITUD DE SERVICIO A LOS DEMAS, CARACTERIZADO POR:

-El respeto.

#

- La diligencia.
- La imparcialidad.
- La rectitud personal.

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

Lo anterior responde al criterio de autoridad y dirección y en él se destaca:

-OBSERVAR...REPETO DE LOS INFERIORES LAS DEBIDAS REGLAS DEL TRATO.-Los superiores están obligados también, a tratar a su personal con:

- Respeto.
- Diligencia.
- Imparcialidad.
- Rectitud.

-ABSTENERSE DE.-Los superiores están obligados sobre todo a:

#

-Abstenerse de incurrir en ----
agravio.

-Desviarse de los objetivos y -
de la función propia de su car-
go.

-Incurrir en abuso de autoridad.

" VII. Observar respeto y subordinación --
legítimas con respecto a sus superiores --
jerárquicos inmediatos, o mediatos, cum-----
pliendo las disposiciones que éstos dicten
en el ejercicio de sus atribuciones ".

Como puede apreciarse, en esta fracción continúa el cri--
terio de autoridad y dirección, y sobresale el siguiente aspec-
to:

-OBSERVAR RESPETO Y SUBORDINACION --
LEGITIMAS.-El servidor público es un
trabajador que, como todos, está obli-
gado a ejecutar con esmero y dedica-
ción las órdenes provenientes de sus

#

jefes legítimos, en un marco de respeto y dignidad mutuas.

" VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba ".

De aquí se desprende el criterio de lealtad a la Institución, no a la persona, en donde se destaca:

-COMUNICAR...EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES.-De esta forma, además se deslindan responsabilidades.

-COMUNICAR...DUDAS FUNDADAS QUE LE SUSCITE LA PROCEDENCIA DE LAS ÓRDENES QUE RECIBA.-Cuando las órdenes son confirmadas, el servidor público también deslinda responsabilidades.

#

" 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 funcio-- nes ".

" X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince -- días continuos o treinta descontinuos en -- un año, así como de otorgar indebidamente -- licencias, permisos o comisiones con goce -- parcial o total de sueldo y otras percep-- ciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan ".

" XI. Abstenerse de desempeñar algún otro -- empleo, cargo o comisión oficial o particu-- lar que la Ley le prohíba ".

#

" XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público ".

De las cuatro fracciones precedentes se desprende el criterio de uso del cargo, en donde se establecen los límites del mismo y respecto de ellos cabría resaltar lo siguiente:

La fracción IX prohíbe el ejercicio de funciones del cargo que se esté desempeñando más allá del período para el que fue designado.

Por su parte, el diverso 214, fracción II del Código Penal establece que comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

La fracción X trata de combatir el ausentismo " Autori-

#

-zado ". Valdria la pena preguntarnos, lo que para efectos de esta fracción signifique " Causa justificada ", elemento indispensable, en su caso, para determinar si existe o no responsabilidad. La Ley no lo establece, por lo que considero necesario que fuera aclarado a través de la reforma respectiva, indicándose, con elementos objetivos, en qué casos se está dentro del supuesto de " Causa justificada ".

Con la fracción XI trata de limitarse la práctica de cobrar salario en dos lugares distintos sin trabajar efectivamente en ninguno de ellos.

En la fracción XII encontramos impedimentos legales para que un servidor público desempeñe un cargo público. Cabe destacar que el artículo 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Sobre esta fracción también debemos mencionar que el artículo 215, fracción XI del Código Penal para el Distrito Feder-

#

-ral en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal dispone que cuando un servidor público autorice o contrate a quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, comete el delito de abuso de autoridad.

" 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 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 ".

Las dos fracciones anteriores guardan relación con el servidor público, su familia y los negocios familiares.

Estas fracciones se establecen como respuesta a vicios y desviaciones que se presentaban en el desarrollo de las tareas que el gobierno tiene encomendadas.

La fracción XIII establece la prohibición de usar el empleo público para tratar asuntos en los que tenga intereses particulares.

Respecto de la fracción XIV, en ella se establece los criterios de honradez, honestidad e imparcialidad, marcando restricciones al " Nepotismo " que en la actualidad es un término

#

que sirve para designar el hecho de la protección desmedida --
que dan algunos politicos o funcionarios públicos a sus pa--
rientes y amigos, esto también es aplicable a la fracción ----
XIII.

" XV. Abstenerse, durante el ejercicio de -
sus funciones de solicitar, aceptar o reci-
bir, por si o por interpósita persona, dine-
ro, 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, em-
pleo, cargo o comisión para si, 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 super-
visadas por el servidor público de que se
trate en el desempeño de su empleo, cargo o
comisión y que implique intereses en con--
flicto. Esta prevención es aplicable hasta-

#

un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión ".

Como puede apreciarse, con esta disposición trata de eliminarse, por ejemplo, las llamadas " mordidas ", como se conoce - popularmente el cohecho ya que esta práctica incrementaba los ingresos reales de servidores públicos, no previstos en la ley.

El artículo 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, correspondiente al Título Cuarto de la propia Ley establece:

" ARTICULO 88.-Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión, para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o --

#

industriales se encuentren directamente -- vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que determinen conflicto de intereses.

Para los efectos del párrafo anterior, no se conciderarán los que reciba el servidor público en una o más ocasiones, de una misma persona física o moral de las mencionadas en el párrafo precedente, durante un -- año, cuando el valor acumulado durante ese año no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito -- Federal en el momento de su recepción.

En ningún caso se podrán recibir de dichas personas títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de -- propiedad sobre bienes de cualquier clase.

Se castigará como cohecho las conductas de los servidores públicos que violen lo dis-

#

-puesto en este artículo y serán sancionados en términos de la legislación penal".

Como puede apreciarse, el contenido de la fracción que se analiza y el del artículo 88 de la propia Ley de Responsabilidades transcrito anteriormente son semejantes.

Por su parte, de acuerdo con el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, comete el delito de cohecho el servidor público que por sí o por interpósita persona recibiera indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones (Artículo 222- fracción I).

De lo anterior se sigue que el incumplimiento a la obligación en cuestión puede ser falta y delito. Falta, de conformidad con la fracción XV del artículo 47 de la Ley de la materia originando responsabilidad administrativa, delito de acuerdo con el tipo establecido en el citado artículo 222, fracción I del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fue-

#

ro Federal y en los términos de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es decir, la inobservancia a esta fracción puede dar origen a dos tipos de responsabilidades, por una parte a la responsabilidad administrativa, por el incumplimiento en sí de la propia fracción XV ya que todo servidor público está obligado a respetarla; por otra, la misma inobservancia puede dar lugar a la comisión del delito de cohecho, esto es una responsabilidad penal.

Lo anterior es así ya que no debe perderse de vista que de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una sola conducta puede dar lugar a dos o más tipos de responsabilidades, pero los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente pero no podrán aplicarse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Finalmente, del artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desprende que cuando derivada de una conducta que implique responsabilidad administrativa, se tenga conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, la Contraloría Interna de la Dependencia o el

#

Coordinador de Sector, Darán vista de estos hechos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Autoridad competente para conocer del ilícito.

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

Esta fracción podría integrarse con la anterior para formarse una sola.

" 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 las que se refiere la fracción XIII. "

También esta fracción responde al principio de honestidad. Esta obligación tiene por objeto terminar con el " nepotismo " que no es otra cosa que el abuso del poder en favor de parientes respecto de empleos públicos.

" XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley. "

La obligación que nos ocupa permite contar con un control sobre la forma de aumento del patrimonio de un servidor público, puesto que a través de él pueden detectarse situaciones de enriquecimiento ilícito.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Fede-

#

-ral, en su artículo 224, Capítulo V, Título Decimo, establece el delito de enriquecimiento ilícito y señala que este existe --- cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo au-- mento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bie-- nes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se con--- duzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Respon-- sabilidades de los Servidores Públicos.

" XIX. Atender con diligencia las instrucc-- ciones, requerimientos y resoluciones que -- reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta. "

Lo anterior resulta obvio, y cualquier servidor público -- está obligado a ello, exista o no la disposición que nos ocupa.

" XX. Informar al superior jerárquico de -- todo acto, u omisión de los servidores pú-- blicos sujetos a su dirección, que pueda -- implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este --

#

artículo, y en los términos de las normas--
que al efecto se expidan . "

Esta fracción establece, entre otras, el control en el ---
servicio público y guarda relación con los criterios de hon---
radez y lealtad.

" XXI. Proporcionar en forma oportuna y --
veraz, toda la información y datos solici--
tados por la institución a la que legal---
mente le compete la vigilancia y defensa -
de los derechos humanos, a efecto de que --
aquella pueda cumplir con la facultad y --
atribuciones que le correspondan " .

Esta fracción responde a los principios de eficiencia e-
inparcialidad ya que independientemente de la persona o caso -
de que se trate, todo servidor público debe enviar a la breve--
dad posible la información que le sea requerida por cualquier-
Institución y no solamente por aquellas a quien compete la vi-
gilancia y defensa de los derechos humanos.

#

" XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público , y "

Esta obligación, se establezca o no, debe cumplirla todo servidor público puesto que toda disposición jurídica debe acatarse.

" XXIII. Las demás que impongan las leyes y reglamentos. "

En esta última fracción encontramos lo que se conoce como el " cajón de sastre " , esto es, con esta fracción pretende incluirse cualquier otra obligación del servidor público que el Legislador no hubiera contemplado pero que se desprenda de alguna ley o reglamento o de la propia Ley de Responsabilidades.

Del contenido de esta fracción también podemos desprender que el catálogo de conductas que debe observar un servidor público no se circunscribe a las fracciones anteriormente an-

#

-tadas, en tanto este es enunciativo, no limitativo.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que, además de las -- obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley que nos -- ocupa, la misma Ley, en su artículo 80 establece para los servi-- dores públicos, " ...de nivel de jefe de departamento hacia -- los niveles superiores, la obligación de presentar anualmente -- su declaración de situación patrimonial. Resulta oportuno --- destacar la obligación que también se preveé en esta Ley, de -- que los servidores públicos se abstengan de recibir dádivas, -- obsequios o beneficios para él, su cónyuge o parientes consan-- guíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, que proce-- da de personas que se encuentren vinculadas directamente con -- las facultades de que está investido ". (15).

Se insiste que, los casos anteriormente señalados no son -- los únicos que establecen obligaciones para los servidores pú-- blicos puesto que tales obligaciones se encuentran dispersas --

(15) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto.-
Op. Cit.-Pág.151.

#

en las distintas leyes administrativas, así como en reglamentos interiores y reglamentos de condiciones generales de trabajo.

Como se aprecia por ejemplo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (Artículo 60); Ley de Obras Públicas (Artículo 66); Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Artículos 46 a 50) y Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (Artículos 52 a 57).

Cabría ahora preguntar si las obligaciones de los servidores públicos, en cuanto a trabajadores al servicio del Estado en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Título Segundo, Capítulo I) guardan relación con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Indiscutiblemente que no, porque las obligaciones establecidas en la Ley laboral mencionada tienen relación únicamente con este aspecto, es decir, con la relación jurídica de trabajo, en cuanto trabajador y no con las obligaciones inherentes a la función pública en cuanto al empleo, cargo o comi-

#

-sión que desempeñe y en cuanto a que éstos debe realizarlos -
respetando los principios de legalidad, honradez, lealtad, impar-
cialidad y eficiencia que ya hemos comentado.

1.4 SANCIONES.-

El capítulo II, Título Tercero de la Ley en comento, deno-
minado " Sanciones administrativas y procedimientos para apli-
carlas " en su artículo 53 establece las sanciones que por ---
faltas administrativas pueden imponerse a los servidores pú---
blicos, tales sanciones son:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos-
o comisiones en el servicio público.

#

No debemos perder de vista que es en nuestra norma fundamental en la que se basa la propia Ley de Responsabilidades para el establecimiento de las sanciones que se comentan, como quedó establecido en la hoja 15 de esta investigación.

---0---

CAPITULO 2

SANCIONES

ADMINISTRATIVAS.

C A P I T U L O 2

SANCIONES ADMINISTRATIVAS .-

2.I. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.-

Frente a un servidor público que incurre en falta relacionada con sus deberes, la Administración puede imponerle sanciones, que se regulan por normas jurídicas específicas. Tal falta constituye una responsabilidad disciplinaria.

La Administración tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es menester que pueda exigir a los servidores públicos el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometan faltas. Tal es el fundamento y la finalidad de las potestades disciplinarias de la Administración. De ahí que proceda aplicar sanciones por cualquier fal-

#

-ta a los deberes funcionales.

2.2. MANIFESTACION DE LA FACULTAD SANCIONADORA.-

La facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista en el artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta constituye la base para establecer dicha facultad en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas, los procedimientos y las sanciones aplicables por su comisión; entre tales leyes se encuentra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.3. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.-

De acuerdo con la Ley últimamente citada, quedó establecido que en su artículo 47 se señala un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios ya señalados (legalidad, honradez, leal-

#

-dad, imparcialidad y eficiencia) y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas las cuales, de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consisten en:

I.-Apercibimiento privado o público.

II.-Amonestación privada o pública.

III.-Suspensión.

IV.-Destitución del puesto.

V.-Sanción económica.

VI.-Inhabilitación temporal para ---
desempeñar empleos, cargos o com-
misiones en el servicio público.

El estudio de las sanciones no es ajeno a la Doctrina -- del Derecho Administrativo y la mayoría de los tratadistas al referirse a ellas las dividen en dos grandes grupos: Corre--
ctivas y expulsivas o depurativas.

Dentro del primer grupo encontramos la amonestación, el --
apercibimiento, la suspensión y las sanciones económicas; puede--
apreciarse que estamos en el caso de sanciones que se aplican--
al servidor público en forma de castigo sin separarlo del ser--
vicio.

#

Por lo que toca al segundo grupo en él se incluyen las - sanciones que persiguen la separación o extinción temporal o - definitiva de la relación de servicio del servidor público infractor, respecto del Estado o Administración, tal sería el caso de la destitución e inhabilitación. (En este sentido se pronuncian: Bielsa, Rafael.- Op.Cit.-Pág.359; Díez, Manuel María.- Op.Cit.-Pág.438; Sayagués Laso, Enrique.-Op.Cit.-Pág.327).

2.3.1. APERCEBIMIENTO.-

El apercibimiento consiste en la amonestación calificada por la que se hace saber al servidor público incumplido, las -- sanciones que acarrearía una reiterada conducta indebida.

El apercibimiento puede ser privado o público; el privado es el que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se - deje constancia documental de su imposición y será público --- cuando quede por escrito e integrada al expediente que corresponda, esto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que --- alude el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades.

En el diccionario Jurídico OMEBA, el apercibimiento se ---

#

conceptualiza como una prevención especial, en cuanto " ... es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho ". " ... Se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación y conjuntamente con la prevención ". (16).

2.3.2. AMONESTACION.- -----

La amonestación es la advertencia consistente en un llamado de atención al servidor público respectivo. Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público;

(16) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.-Año III.-Número 10.-Octubre-Diciembre 1990.-Toluca, México.-Pág.78.

consiste en una medida por la cual se pretende encausar la --- conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

La amonestación también puede ser privada o pública y -- para este efecto resulta aplicable el comentario que hicimos - en el párrafo precedente al anterior.

Como puede observarse,el apercibimiento es una sanción - que a manera de llamado de atención se impone a quien ha incurrido en una falta,con el efecto de conminarlo a que no vuelva a incurrir en irregularidades. En cambio,la amonestación es - una sanción,que,de igual manera,constituye una llamada de ---- atención,a quien estuvo próximo a la realización de una con--- ducta ilícita o a quien no se le pudo comprobar pero que se -- tiene la sospecha de que la cometió,con la finalidad de que -- procure evitar realizar conductas que fundan llevarlo a incu-- rrir en infracciones.

2.3.3. SUSPENSION.-

La suspensión es la privación temporal del empleo,cargo- o comisión,y de los emolumentos correspondientes.

#

La suspensión del empleo, cargo o comisión impuesta como sanción administrativa a los servidores públicos a quienes se les ha demostrado su responsabilidad administrativa, debe diferenciarse de la suspensión del empleo, cargo o comisión que a manera de medida cautelar es impuesta al presunto responsable durante la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario. (Artículo 64 Fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Algunos servidores públicos a los que se les ha aplicado la sanción que nos ocupa, es decir, la suspensión han negado la competencia del Superior Jerárquico o de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para imponer esta sanción porque dicen que el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades mencionada, y tratándose de los servidores públicos de base, señala que la suspensión se sujetará a las leyes correspondientes, y que tratándose de los servidores públicos de confianza se demandará dicha suspensión, según lo establece la fracción IV del artículo 56 del ordenamiento de referencia, y que por ello la aplicación de la suspensión debió hacerse a través de un juicio laboral.

No corresponde a este tema el estudio de la problemática planteada, pero es pertinente aclarar de una vez que la propia-

#

naturaleza del acto administrativo que contiene la sanción de suspensión, hace que dicho acto quede sujeto a la impugnación -- mediante recurso administrativo o juicio contencioso administrativo, en los términos de los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que -- nos ocupa, luego, nada tiene que ver la cuestión, tratamiento o -- procedimiento laboral.

2.3.4. DESTITUCION.-

La destitución es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión -- que desempeñe en el servicio público, por habersele encontrado responsable, en los términos de ley.

El artículo 56, fracción II, de la multicitada Ley de Responsabilidades establece que la destitución se demandará por -- el Superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos con-- secuentes con la naturaleza de la relación y en los términos -- de las leyes respectivas; o bien, que cuando no la imponga el -- Superior Jerárquico se demandará por la Secretaría de la Con-- traloría General de la Federación, según lo prevé la fracción-- IV del artículo 56 de dicho ordenamiento.

Consecuentemente, se argumenta que la autoridad administrativa carece de facultades para destituir sin la calificación de los tribunales laborales, en virtud de que están de por medio los derechos laborales de los trabajadores, y que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Reglamentarias (Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), no pueden ser desconocidos.

Esta cuestión tampoco se pretende analizar en esta investigación, pues tal punto podría inclusive dar lugar a un trabajo especial, pero al igual que en el comentario sobre el punto anterior considero que la naturaleza del acto (administrativo) hace no aplicable la ley laboral, por la autonomía de materias y, además, porque el sujetar la aplicación de esta sanción a los procedimientos laborales, haría nugatoria la facultad disciplinaria de la Administración Pública, prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.5. SANCION ECONOMICA.-

Esta sanción se traduce en una cantidad líquida determi-

#

-nada que el servidor público responsable debe cubrir cuando -
haya obtenido beneficios económicos y haya causado daños o ---
perjuicios patrimoniales con sus actos u omisiones que impli--
quen incumplimiento a las obligaciones que le impone el ejer--
cicio de la función pública.

La aplicación de la sanción económica se hará por el Su-
perior Jerárquico cuando ella no exceda de un monto de cien --
veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal,
y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación
cuando sea superior a esa cantidad. (Artículo 56,fracción IV
de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pú---
blicos que se analiza).

Además,de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de-
la Ley aludida,esta sanción se aplicará en dos tantos del lu--
cro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

2.3.6. INHABILITACION.-

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo,cargo o-
comisión en el propio servicio público.

La imposición de esta sanción presenta una problemática-

#

idéntica a la suspensión y destitución que ya comentamos, ya -- que en los términos de la fracción V del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según -- las leyes aplicables.

Como se ha expresado al tratar la suspensión y la destitución, la inhabilitación es una sanción administrativa, prevista en el artículo 53 de la Ley citada en el párrafo anterior, -- luego, el procedimiento que debe agotarse y seguirse es el administrativo, nada tiene que ver una resolución jurisdiccional -- entendida esta como emitida por el Poder Judicial.

Lo que sucede es que la " resolución jurisdiccional " --- debe entenderse como " procedimiento en forma de juicio " -- porque se reitera que de no ser así se desvirtuaría la naturaleza de la sanción disciplinaria y las facultades de los órganos de control del régimen disciplinario de la función pública.

Cabe aclarar que este criterio ha sido sostenido por la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la -- Federación al fallar en el Juicio número 2366\89, que en su --- parte conducente dice:

#

" ...el artículo 56 fracción V de la ley - de la materia en cuyo texto apoya su argu- mento la parte actora, no señala que la in- habilitación será aplicable por resolución judicial, sino por resolución jurisdiccio- nal, esto significa que tal resolución por- lo cual se aplicará la sanción en comento, será emitida por autoridad administrativa- competente de acuerdo con las leyes apli- cables...".

Similar criterio siguió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la re- visión en amparo número RA 452\90, que en su parte relativa --- sostuvo:

" ...la juez de distrito perdió de vista-- que el Director General de referencia esta facultado expresamente por el Reglamento - Interior de la Secretaría de la Contralo- ri General de la Federación para imponer - la sanción que establece el artículo 56, - fracción IV, de la Ley Federal de Respon--

sabilidades de los Servidores Públicos-----
os...".

El texto anterior se refiere al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y a la sanción de inhabilitación.

---0---

CAPITULO 3

PROCEDIMIENTO PARA

IMPONER SANCIONES

DISCIPLINARIAS.

C A P I T U L O 3.

PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES DISCIPLINARIAS.-

3.1. GENERALIDADES.-

El objetivo que persigue el Estado al regular las causas de responsabilidad administrativa o faltas disciplinarias como también las identifica la doctrina administrativa, es el de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo, se busca mantener la disciplina y la base de la organización jerárquica en una Administración moderna. De ahí que para lograr su objeto o finalidad, sea menester que pueda exigir a sus servidores el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes infrinjan o cometan faltas dentro del régimen disciplinario en la función pública.

Los órganos competentes para instruir el procedimiento -

#

disciplinario para la determinación de la responsabilidad administrativa están expresamente determinados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden serlo tanto el superior jerárquico, entendiéndose por éste al titular de la Dependencia del Sector Centralizado que corresponda como el titular de la Dependencia Coordinadora del Sector respectivo en el caso de las Entidades de la Administración Paraestatal, órganos que aplicarán las sanciones cuya imposición se les atribuya a través de la Contraloría Interna de su Dependencia; por otra parte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es también órgano competente de acuerdo con las atribuciones que le otorga el artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la propia Ley de Responsabilidades.

La Ley en comento establece en su artículo 64 un procedimiento que deberá llevar a cabo la autoridad respectiva, para imponer las sanciones que correspondan.

Tal procedimiento debe desarrollarse con absoluto respeto a las Garantías mínimas que deben observarse en todo procedimiento, en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, particularmente a las garantías de legalidad y audiencia que deben de concederse a los servidores públicos infractores,

#

en los términos siguientes:

a).-El derecho de ser oídos,haciéndoles saber de las --- faltas o causales de responsabilidad que se les imputen.

b).-El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga,ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.

c).-El derecho de alegar respecto de los actos o hechos- imputados,pruebas de cargo existentes y aquéllas de descargo - realizadas.

d).-El derecho de ser notificado de la resolución fundada y motivada que emita el órgano competente.

e).-El derecho de combatir la resolución,a través de dos vías impugnativas a su elección,ante la propia autoridad que - impuso la sanción,o en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El procedimiento disciplinario se puede iniciar por queja o denuncia,a instancia de parte interesada o de oficio por la autoridad administrativa en uso de sus atribuciones legales.

Surtido cualquiera de los requisitos de referencia;en---

#

-viadas las investigaciones de los actos u omisiones objeto de las mismas, si se desprende de la existencia de elementos suficientes que hagan presumir la configuración de responsabilidades administrativas, la Secretaría de la Contraloría General -- de la Federación o las Contralorías Internas de las Dependencias, en su caso, llevarán a cabo el procedimiento disciplinario que regula el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, observando las formalidades --- esenciales de todo procedimiento, en los términos indicados.

3.2. ASPECTOS PARTICULARES DEL PROCEDIMIENTO.- -----

De acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se impondrán las --- sanciones administrativas que hemos analizado con base en el - procedimiento que en el propio artículo se especifica; tal procedimiento responde a las garantías de audiencia y debido proceso mencionadas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La garantía de audiencia reconocida en el artículo 14 -- mencionado no se circunscribe a la simple comunicación al par-

#

-ticular afectado para hacerle saber de un acto de autoridad - que puede perjudicarlo, tal disposición implica el derecho que éste tiene para comparecer ante esa autoridad a oponerse a los actos que afecten sus propiedades, posesiones o derechos y a -- exponer las defensas legales que pudiera tener; de ello se desprende la existencia de un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, como el propio - artículo lo menciona.

Dichas formalidades se constituirán en términos genera-- les, por un emplazamiento, un periodo para ofrecer y rendir --- pruebas y un plazo para presentar alegatos a efecto de obtener una resolución favorable.

3.2.1. CITACION A LA AUDIENCIA DE LEY.-

La fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Res-- ponsabilidades de los Servidores Públicos establece que se ci-- tará al presunto responsable haciéndole saber la responsabili-- dad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora-- en que tendrá verificativo la audiencia respectiva y su dere-- cho de ofrecer pruebas y alegar lo que considere pertinente ,-- por sí o por medio de un defensor.

#

Cabe aquí subrayar que no se consideraría el respeto a la garantía de audiencia si solo se citara al responsable sin darle a conocer la imputación hecha en su contra y el lugar -- día y hora en que deba practicarse la audiencia, pues sin estos requisitos se le dejaría en un absoluto estado de indefensión-- en cuanto al momento y lugar en que deba comparecer y la preparación de las pruebas que quisiera ofrecer.

Señala la fracción que se comenta que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Esto se entiende tomando en cuenta que el lapso de tiempo mencionado es necesario y suficiente para la preparación de las pruebas que quisiera aportar el responsable.

3.2.2. AUDIENCIA.-

Menciona la propia fracción I del artículo 64 que se estudia que a la audiencia de ley asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, esto es, el representante de la dependencia en donde preste sus servicios el responsable.

#

Aún cuando la Ley no especifica los términos en que deberá celebrarse la audiencia, es obvio que en cumplimiento a la garantía prevista en el artículo 14 constitucional y de acuerdo con las disposiciones del artículo 64, fracción I, párrafo -- primero, en dicha audiencia se respetará el derecho del responsable para que ofrezca las pruebas que considere pertinentes - (que tendrán relación con la imputación que en el citatorio - se le dio a conocer) y para que formule alegatos por sí o por medio de un representante.

Por su parte, la autoridad tendrá la obligación de levantar el acta respectiva y de manifestarse sobre la admisión o - desechamiento de las pruebas, razonando y fundando tal acto, para con ello cumplir la disposición prevista en el artículo 16- constitucional.

La fracción III del multicitado artículo 64 establece lo que en la doctrina se conoce como facultades para mejor pro-- veer, esto es, se faculta tanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como a las Contralorías internas para realizar toda clase de gestiones o investigaciones, incluyendo la práctica de nuevas audiencias, cuando dichas Unidades Administrativas, celebrada la audiencia de ley, no cuenten con - los elementos suficientes para resolver o cuando a raíz de la-

#

audiencia mencionada adviertan elementos que impliquen nueva -
responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsa--
ble o de otras personas.

De lo anterior se desprende que las Unidades Administra--
tivas mencionadas pueden o no hacer uso de las facultades que--
nos ocupan, ya que la fracción que se comenta sólo establece --
que " Podrán " realizar estas facultades mas no que necesaa--
riamente " Deberán " cumplir con ello.

Debe mencionarse que aunque la fracción III de que se --
trata, en relación con el artículo 48 de la Ley de Responsabi--
lidades de los Servidores Públicos únicamente se refiere a la--
Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no debe--
perderse de vista que conforme los artículos 60 y 57 de la Ley
aludida, entre otros, las Contralorías Internas son también com--
petentes para imponer sanciones disciplinarias, luego, ellas--
también deberán seguir el procedimiento en cuestión. Esto de--
berá aplicarse respecto del punto que se expone a continua----
ción.

3.2.3. RESOLUCION.-

#

La fracción II del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico.

Esto desde luego será aplicable cuando las Contralorías Internas o la Contraloría General de la Federación no hubieran decidido llevar a cabo más investigaciones o audiencias, como quedó apuntado en párrafos anteriores, porque si así lo hubieran considerado, será hasta el final de las investigaciones cuando se emita la resolución que corresponda.

3.2.4. APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO
FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-

En todo lo no previsto en el procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberán observarse -

#

las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedi--
mientos Civiles, en tanto este es de aplicación supletoria en -
materia administrativa, tal y como se ha dispuesto en diversas--
tesis de jurisprudencia como las que que, a manera de ejemplo y
por analogía, se transcriben:

"CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-
ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EN LO NO PRE--
VISTO POR LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL--
CONSUMIDOR.- En materia de admisión, trámite
y resolución de recursos previstos en la --
Ley Federal de Protección al Consumidor es-
aplicable supletoriamente el Código Federal
de Procedimientos Civiles, en primer lugar, -
porque así está previsto expresamente en el
artículo 94 de la citada Ley, aun cuando só-
lo se limite a los medios probatorios y, en-
segundo término, porque el Código aludido --
contiene los principios procesales genera--
les que rigen todo procedimiento seguido en
forma a manera de juicio ante autoridades -
federales, sean éstas jurisdiccionales o ad-

#

-ministrativas " -Revisión No. 679-81, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de -- Enero de 1985, P. 526-.

" SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PRO-- CEDIMIENTOS CIVILES AL PROCEDIMIENTO CON--- TENSIOSO.-Si bien de acuerdo con lo dis---- puesto con el articulo 169 del Código Federal de Procedimientos Civiles, también lo es que ello se da en casos no previstos por el propio Código Fiscal, pues dicha supletorie- dad opera cuando el ordenamiento específico carece de disposiciones para resolver cierto problema " -Revisión No. 1578\80, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de Octu-- bre de 1984, P. 279-.

Así entre las varias disposiciones que del Código citado tome en cuenta la autoridad, podemos mencionar las que se re--- fieren a las cuestiones siguientes: Notificación; pruebas que pueden ofrecerse; desahogo y valoración de las mismas; reglas-

#

para emitir resoluciones; requerimientos, etcétera.

---0---

CAPITULO 4

ORGANOS COMPETENTES

PARA IMPONER

SANCIONES DISCIPLINARIAS.

C A P I T U L O 4 .

ORGANOS COMPETENTES PARA IMPONER

SANCIONES DISCIPLINARIAS.-

4.1.- GENERALIDADES.-

Como puede desprenderse de lo hasta aquí dicho, la Ley -- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la -- Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional y en ella -- se establecen entre otros aspectos los sujetos de responsabi-- lidad en el servicio público, las obligaciones de dichos suje-- tos, las responsabilidades en que estos pueden incurrir, las --- sanciones administrativas, así como los procedimientos y auto-- ridades competentes para aplicar dichas sanciones. (17).

Las cuestiones anteriores se han detallado en los capi--

#

los precedentes de este trabajo y parecería que queda explicado cuándo un servidor público incurre en responsabilidad, cuál es el procedimiento que debe aplicarse, cuáles son las sanciones a que puede hacerse acreedor y quién es la autoridad competente para imponer tales sanciones, sin embargo, este último aspecto, a mi juicio, no resulta tan claro y fue precisamente este punto el que motivó el presente trabajo; sobre este aspecto abundaremos a continuación.

4.2. LAS CONTRALORIAS INTERNAS.-

- (17) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también se refiere a las autoridades competentes y a los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos, como se desprende del artículo 10. fracciones V y VI de la Ley en cuestión, en relación con los Títulos Segundo y Cuarto de la propia Ley que no son materia de la presente investigación.

#

Como hemos visto, incurrir en responsabilidad administrativa de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es, violar cualquier norma establecida en el artículo 47 de dicha Ley puede dar como consecuencia la imposición no solo de una sino de varias de las sanciones a -- que se refiere el artículo 53 de la propia Ley.

En efecto, la Ley que se estudia no distingue en el sentido de que solo pueda imponerse una sola sanción en el caso de la responsabilidad que nos ocupa, entonces pueden establecerse una, dos, etcétera.

Tampoco señala la Ley que al imponer una de las sanciones multicitadas, necesariamente deba seguirse el orden en que estas aparecen mencionadas en el multicitado artículo 53, así, una responsabilidad puede provocar la imposición de la sanción de destitución, marcada en el artículo 53 que nos ocupa, con la fracción IV, sin que esto quiera decir que necesaria y obligatoriamente deban imponerse las anteriores, esto es, las marcadas en las fracciones I, II, y III, es de explorado derecho que en donde la Ley no distingue, no tiene porque distinguirse.

De la lectura de los artículos 57, 60, 62 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se ---

desprende la competencia de las Contralorias Internas para imponer sanciones disciplinarias, pues en tales articulos se establece:

Articulo 57.-" Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloria interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloria interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.....

.....El superior jerárquico enviará a la Secretaria copias de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secre-

#

-taria deba conocer el caso o participar -
en las investigaciones ".

Artículo 60.-" La contraloría interna de -
cada dependencia será competente para im--
poner sanciones disciplinarias,excepto las
económicas cuyo monto sea superior a cien--
veces el salario mínimo diario del Distri--
to Federal,las que están reservadas exclu--
sivamente a la Secretaría,que comunicará -
los resultados del procedimiento al Titu--
lar de la dependencia o entidad. En este -
último caso,la contraloría interna,previo--
informe al superior jerárquico,turnará el--
asunto a la Secretaría. "

Artículo 62.-" Si de las investigaciones -
y auditorías que realice la Secretaría ---
apareciera la responsabilidad de los ser--
vidores públicos,informará a la controlo--
ría interna de la dependencia correspon--
diente 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. "

Artículo 65.-" En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior. "

Hasta aquí hemos mencionado a las contralorías internas sin detenernos a especificar que el papel y alcance de éstas fortalece y le da integridad al control dentro del ámbito de -

#

su competencia.

Las contralorías internas dependen del titular de las -- dependencias y realizan sus funciones de acuerdo con las dis-- posiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de -- la Contraloría General de la Federación.

Al frente de las contralorías internas está el contralor interno y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 Bis, -- fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública -- Federal corresponde a la Secretaría de la Contraloría General -- de la Federación opinar sobre el nombramiento o remoción de -- contralores internos, sin que por tanto tenga capacidad para -- decidir o resolver sobre tales cuestiones, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los Titulares de las Entidades, en -- otros términos, sin que pueda controlar o establecer una rela-- ción laboral y sin que por ello nazca una relación o vínculo -- con el que se beneficie la Secretaría de la Contraloría men-- cionada.

De acuerdo con el artículo 61 de la Ley Federal de Res-- ponsabilidades de los Servidores Públicos, si la contraloría -- interna de la dependencia o el coordinador de sector en las -- entidades tuviera conocimiento de hechos que impliquen respon-

#

-sabilidad penal, darán vista de tales hechos a la Secretaría - de la Contraloría General de la Federación y a las autoridades competentes para conocer del ilícito.

El artículo 63 de la Ley en cuestión establece que las - contralorías internas podrán abstenerse de sancionar al in---- fractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, pero siempre y cuando se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario- mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La contraloría interna, además, tendrá a su cargo la ins-- trumentación de normas que se hubieren fijado para su operati- vidad; recibe quejas y denuncias respecto de servidores públi-- cos, practica investigaciones imponiendo en su caso las sancio- nes que correspondan, presenta querrelas o denuncias cuando los actos de los servidores públicos implican conductas delictuo-- sas, instrumenta y resuelve los recursos administrativos o me---- dios de defensa que procedan y se hagan valer por los servido- res públicos respecto de las sanciones que les fueren impues-- tas como resultado de procedimientos e investigaciones practi- cadas en su contra.

#

Las contralorias internas solo se establecen en las Dependencias ya que la Ley no las prevé para las entidades para estatales ya que tratándose de estas actuará la contraloria -- interna de la Dependencia en la que se encuentren coordinadas-- sectorialmente.

4.3. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.-

Como lo marcan los articulos 57 y 60, ya transcritos y 64 de la ley que se estudia, la imposición de sanciones discipli-- narias también corresponde a la Secretaria de la Contraloria - General de la Federación y de acuerdo con tales disposiciones-- esta competencia la tiene cuando se está en el caso de respon-- sabilidades originadas por infracciones graves y cuando se --- trate de sanciones económicas cuyo monto sea superior a cien - veces el salario mínimo diario del Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 63 de la Ley que nos ocupa tam-- bién se refiere a la Secretaria de la Contraloria por lo que - también esta puede abstenerse de sancionar al infractor, por --

#

una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 Bis, confiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como Dependencia globalizadora del control de toda la Administración Pública Federal, la facultad de llevar a cabo investigaciones y auditorías por lo que si de estas apareciera responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se analiza, dicha Secretaría informará a la Contraloría Interna de la Dependencia correspondiente, o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda con la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia y en caso de que se trate de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo competía a la multicitada Secretaría, esta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que par-

#

-ticipa o coadyuva en el procedimiento de determinación de --- responsabilidades.

Como dependencia coordinadora del control de toda la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha emitido los documentos denominados " Marco de relación entre las contralorías internas de las dependencias y entidades " y el " Marco de actuación de las contralorías internas de las entidades de la Administración Pública Federal " por lo que de acuerdo con estas normas y las políticas y lineamientos establecidos por las contralorías internas, estas se circunscriben a vigilar que las Dependencias y Entidades se conduzcan bajo dichas políticas y lineamientos y bajo la normatividad expedida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, intercambiando esta Secretaría información y experiencia con las contralorías internas de las Dependencias Coordinadoras de Sector a fin de imprimir congruencia y efectividad al funcionamiento del sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es a la que corresponde sancionar a los contralores internos de las Dependencias cuando incurran en responsabilidad administrativa. Los contralores internos además de estar suje-

#

-tos a dicha responsabilidad por incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 47, pueden incurrir en responsabilidad administrativa por abstenerse injustificadamente de sancionar a los servidores públicos infractores o por no hacerlo ajustándose a la Ley, lo anterior, de acuerdo con lo que la propia Ley de Responsabilidades establece en sus artículos 58 y 59 que a continuación se transcriben:

Artículo 58.-" La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. "

Artículo 59.-" Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley. La Secretaría informará de ello al titular de -

#

la dependencia y aplicará las sanciones --
correspondientes. "

4.4. ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LOS
ORGANOS COMPETENTES PARA IMPONER SANCIO-
NES DISCIPLINARIAS.-

La facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista en diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas, -- los procedimientos y las sanciones aplicables por su comisión.

Entre tales leyes se encuentra la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como quedó acreditado en páginas anteriores, compete tanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como a las contralorías internas de las dependencias, instruir los procedimientos respectivos y aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#

Parecería que en este sentido la manifestación sancionadora por parte de las Unidades Administrativas citadas no tendría dificultad, cosa que resulta inexacta, puesto que la Ley -- Federal de Responsabilidades referida no define con claridad -- los elementos que deben tomarse en cuenta para determinar ---- cuándo compete esta facultad a la Secretaría de la Contraloría y cuando a las contralorías internas.

En efecto, quedó establecido que en principio corresponde a las contralorías internas llevar a cabo el procedimiento de ley e imponer las sanciones o sanción correspondiente, por lo -- que, hasta aquí, no hay problema alguno sobre quién resulta competente para el caso en cuestión.

El problema comienza en lo establecido por el artículo -- 57, último párrafo, que señala como competente a la Secretaría -- de la Contraloría General de la Federación para instruir el -- procedimiento y aplicar las sanciones respectivas, si el res--- ponsable cometió infracciones graves. Así mismo, el artículo 60 de la Ley de la materia señala que compete a las contralorías-- internas de cada Dependencia imponer las sanciones en cuestión siempre que tales sanciones no deban ser aplicadas por la Se-- cretaria aludida.

#

Como puede apreciarse, la competencia en comento deberá -- definirse tomando en cuenta la gravedad de la infracción, de -- tal manera que si se trata de infracciones graves será la Se-- cretaria de la Contraloría General de la Federación quien in-- ponga la sanción.

Lo anterior necesariamente nos lleva a concluir que tam-- bién existen infracciones leves (o no graves) y estas son -- las que toma en consideración la Ley Federal de Responsabili-- dades de los Servidores Públicos para ser estudiadas únicamen-- te por las contralorías internas.

Cabría preguntar ahora, para definir la competencia alu-- dida, qué debe entenderse por " Infracciones leves " y qué por-- " Infracciones graves ", cuándo estamos en presencia de unas y-- cuándo en presencia de otras. La ley no resuelve este problema en tanto no las define.

Ni si quiera el artículo 62 resuelve nuestro problema y-- si por el contrario pudiera ampliarlo, ya que tal artículo, para establecer cuándo es competente la Secretaría de la Contralo-- ría y cuando lo son las contralorías internas, se refiere a --- responsabilidades " Mayores ", querrá esto decir que por in--- fracciones graves y responsabilidades mayores debe entenderse--

#

lo mismo ?, tampoco se refiere a esto la ley pero en lo parti--
cular creo que el legislador si lo consideró como cosa igual,-
tomando en cuenta que en articulos anteriores se establece,---
aunque en forma vaga como ahora vemos, la competencia que nos -
ocupa, pero seguimos con el problema de lo que debe entenderse--
como infracciones graves y leves y en su caso con: quién las--
determina ?, es decir, a quién corresponde darles ese carácter ?

Este aspecto que pudiera resultar simple ha sido motivo--
de controversia, ya que en la práctica, según informes que obtu--
ve en distintas Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal -
Fiscal de la Federación, confirmados posteriormente por perso--
nal de la Dirección General Jurídica de la propia Secretaría -
de la Contraloría General de la Federación, a través de los me--
dios de defensa que la propia ley señala, es común que los pro--
moventes (servidores públicos a quienes se les impone una o -
varias de las sanciones establecidas en el artículo 53 de la -
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)--
de acuerdo con su propia interpretación sobre esta cuestión,-
aleguen revocación o nulidad del acto, por incompetencia de ---
quien lo emitió, en tanto consideren que se trata o no de " in--
fracciones graves ", esto es lógico puesto que si quienes juz--
gan la gravedad de la infracción son las contralorías internas

#

cada una de estas tendrá su muy particular forma de concibir -
lo que sea infracción leve o grave entonces, con esta misma ---
subjetividad, por qué no el promovente puede darle su propia --
interpretación a su propio caso ? (18).

Para determinar en qué casos nos encontramos ante la ---
presencia de " infracciones graves " quizá resultaría de uti-
lidad tomar en cuenta el artículo 60, que limita a las contra-
lorias internas de las Dependencias, para imponer sanciones ---
económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mi-
nimo diario del Distrito Federal, ya que la aplicación de estas
corresponde a la Secretaría de la Contraloría.

Pudiera desprenderse de esto que el monto del daño es un
elemento que el legislador tomó en cuenta para distinguir la -

(18). El artículo 57 de la Ley de Responsa-
bilidades establece que el titular de la -
Dependencia enviará a la Secretaría de la
Contraloría General de la Federación copia
de las denuncias cuando se trate de in---
fracciones graves, por ello afirmo que ----
quien juzga la gravedad de la infracción,-
basándose en la investigación de los he---
chos, es el titular de la Dependencia, a ---
través de la contraloría interna.

#

gravedad de la infracción y que esto debiera tomarse en cuenta para la reforma que aquí propongo, como uno de los elementos de identificación del tipo de gravedad.

Otra cuestión sobre este aspecto ocupa nuestra atención.

El artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que tanto la Dependencia, - como la Secretaría de la Contraloría, en los ámbitos de sus --- respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, justificando la causa y siempre que - se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, así, me pregunto, qué criterio debe tomar en cuenta el responsable para solicitar el beneficio de la aplicación de esta disposición, o cual tomará en cuenta la autoridad para otorgarlo ?

Por su parte, el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades establece:

Artículo 54.-" Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que

#

incurra y la conveniencia de suprimir --- prácticas que infrinjan, en cualquier for-- ma, 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. "

Como se desprende de lo anterior, tanto las contralorías internas como la Secretaría de la Contraloría General de la -- Federación, al imponer las sanciones que nos ocupan deben tomar en cuenta todos y cada uno de los elementos citados en el artículo transcrito y uno de ellos precisamente se refiere a la

#

gravedad de la responsabilidad.

Esto es tan importante que puede afirmarse que los elementos del artículo 54, haciendo un parangón con la materia penal, pudieran resultar lo que para tal materia lo son las " atenuantes " y las " agravantes " .

En este orden de ideas, las diversas fracciones del artículo 54, al ser tomadas en cuenta por la autoridad serán determinantes para decidir la sanción o sanciones que deban imponerse.

Quiero reiterar que uno de los elementos que nos ocupan, el mencionado en el artículo 54, fracción I, se refiere a la gravedad de la responsabilidad y que este es el que nos interesa resaltar porque ante la ausencia de criterios objetivos que la determinen, se sitúa al servidor público en estado de indefinición porque será el criterio " subjetivo " de quien la califique el que determine, por ejemplo, si se destituye por un mes o tres meses o si se inhabilita por tres meses o diez años etcétera.

Antes de continuar con la problemática planteada cabe dejar asentado que el único elemento que a mi juicio puede tomarse en cuenta en forma aislada es el mencionado en la

#

fracción VII del artículo 54 citado, porque tratándose del caso en que exista beneficio, daño o perjuicio económico derivado -- del incumplimiento de obligaciones se deberá aplicar en forma taxativa el artículo 55 de la Ley de la materia, esto es, se -- aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y per-- juicios causados.

En conclusión, para los efectos de las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en interpretación del artículo 57 del mismo ordenamiento y en forma genérica, qué debe entenderse por faltas graves y por lo tanto competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para conocer de las mismas ?. En tanto la Ley no las define se propone que, entre -- otras, pudieran señalarse las siguientes infracciones:

a).--Siendo de carácter económico, las superiores a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento -- en el que el acto u omisión se -- cometa o consume. (19).

b).--Las relacionadas con actos u ---

#

omisiones que trasciendan del --
funcionamiento interno de la De--
pendencia o Entidad.

c).-Las relacionadas con actos u ---
omisiones que afecten la conti--
nuidad del servicio.

d).-Las derivadas del ejercicio de--
la función pública, cuando con --
anterioridad se haya revocado el
nombramiento del servidor públi--
co o se le haya suspendido o ---
destituido de su cargo.

e).-Cuando el servidor público, en --
ejercicio de la función pública--
por sí o por interpósita persona
y a sabiendas de aquél, sustrai--
ga, divulgue, destruya, oculte, uli-

(19) Este aspecto ya se menciona en la ley,
pero se comenta para que quede inclui--
do dentro de los que se proponen.

#

-lice o inutilice información o documentos bajo su custodia, o a la que tenga acceso.

f).-Cuando la infracción a la ley,-- reglamento o disposición administrativa de que se trate, esté calificada específica y expresamente por tal ordenamiento, como grave.

Debo precisar que los criterios que aquí se proponen --- como elementos objetivos que debe tomar en cuenta el legislador para dejar aclarado cuándo se está ante una responsabilidad grave, son algunos de los que en reiteradas ocasiones ha manejado o hecho valer la Secretaría de la Contraloría para declarar la competencia que nos ocupa, mas esto no quiere decir --- que porque tal Secretaría así lo juzgue éstos tengan fuerza de ley, en tanto, se ha dicho, no existe disposición jurídica que --- así lo determine, además de que ha quedado también especificado que en su caso, son las contralorías internas quienes al conocer de los asuntos que nos ocupan califiquen la infracción y --- en su caso se declaren incompetentes y turnen el expediente --- respectivo a la Secretaría de la Contraloría; de lo anterior ---

#

también se sigue la necesidad de que las contralorías internas y la Contraloría de la Federación tomen en cuenta los mismos elementos para determinar cuándo un asunto puede ser calificado como " grave " .

Otra problemática que puede desprenderse en cuanto a --- competencia, se deriva de los propios artículos 57 y 60 de la --- Ley de Responsabilidades que se estudia, porque haciendo una --- interpretación estricta de esos artículos podríamos afirmar --- que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación --- solo es competente para imponer sanciones económicas.

En efecto, del artículo 60 se desprende que en estricto --- sentido, las contralorías internas son las competentes, siempre, para imponer sanciones disciplinarias, menos las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario --- del Distrito Federal, entonces, de acuerdo con este artículo no --- importa que se trate de infracciones leves o graves, esto es, de este artículo se desprende que, sean leves o graves, siempre serán las contralorías internas quienes impongan las sanciones --- que nos ocupan, y que el caso de gravedad se lo dejan únicamente al monto mayor de las cien veces mencionadas.

Por su parte, ya hemos visto que el artículo 57 se refie-

#

-re a la " gravedad ",para determinar quién deba conocer de un caso concreto,entonces,se requiere aclarar estos aspectos y -- precisar en el diverso 60 que nos ocupa,que las contralorias -- internas son competentes para imponer sanciones disciplinarias excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal,y las sanciones -- disciplinarias que deba imponer la Secretaría de la Contralo-- ria General de la Federación cuando se trate de asuntos de su competencia.

Finalmente,el artículo 56 de la Ley que se analiza se -- refiere en sus diversas fracciones a las reglas que deben to-- marse en cuenta para la aplicación de sanciones disciplinarias establecidas en el artículo 53 de la Ley de la materia.

De acuerdo con el enfoque y alcance que he querido dar a este trabajo de investigación,este aspecto ya no será tratado-- y si bien mucho puede decirse al respecto,solo quiero dejar -- asentada la urgencia en la reforma a las fracciones II y V del artículo 56 mencionado como señale,sin entrar en análisis y -- estudios que pueden constituir una tesis por si,ya que de ---- acuerdo con la fracción II citada,la destitución del empleo,-- cargo o comisión de los servidores públicos,se demandará por -- el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos con--

#

-secuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas y me pregunto, qué alcance debe darse a la palabra demandará; cuáles son esos procedimientos y leyes ? parece fácil de contestar pero difícil de resolver en la práctica por ejemplo, cuando un servidor público destituido en sede administrativa alega violación a las leyes laborales por no haberse aplicado estas en la propia destitución, entonces, ¿ tal destitución puede reclamarse ante los Tribunales Laborales ?, evidentemente no, por la independencia y autonomía entre el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral, mas la fracción que nos ocupa nos deja confusión en cuanto a los procedimientos y leyes aplicables, por lo que debe dejarse claro que estas se entienden de tipo administrativo, no laboral, tomando en cuenta que la aplicación de las sanciones de que se trata se lleva a cabo por autoridades administrativas, mediante procedimiento administrativo y con base en una ley administrativa, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, la Fracción V del artículo 56 establece que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las le-

#

-yes aplicables,pero,que debe entenderse por resolución jurisdiccional;quién es el órgano que corresponda y cuáles son las leyes aplicables ?,obviamente la palabra resolución jurisdiccional debe entenderse como " procedimiento en forma de juicio " ,esto significa " procedimiento en la via administrativa ",no judicial de acuerdo con la también autonomia del Derecho Administrativo,que nada tiene que ver con la función judicial.

Asi mismo,debe precisarse quién es el órgano y cuáles las leyes aplicables,para no confundir al afectado por una sanción disciplinaria,por ejemplo,en el sentido de que,además del procedimiento administrativo de ley (articulo 64),en la via judicial también deba llevarse un procedimiento en el que se le determine o confirme dicha sanción.

Este aspecto también podría resultar aparentemente sencillo,pero la confusión que acarrea la fracción V que se estudia puede ser determinante para que alguien a quien le fue aplicada,por ejemplo,deje pasar el término para hacer valer los medios de defensa con que cuenta.

---0---

CONCLUSIONES .

C O N C L U S I O N E S . -

PRIMERA.--De acuerdo con el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es taxativa la aplicación de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, siempre que se trate de aplicación de sanciones económicas; por tanto, en cuanto a este artículo no resulta necesario ni obligatorio tomar en cuenta los elementos marcados en las diversas fracciones del artículo 54 de la propia Ley.

SEGUNDA.--Debe reformarse o adicionarse el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableciéndose con elementos objetivos cuándo se está ante responsabilidades " graves ", para con ello determinar cuándo un asunto es competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuándo es competencia de las contra--

#

lorias internas;cuándo pueden las unidades administrativas ---
mencionadas con anterioridad abstenerse de sancionar al in---
fractor y cuándo éste puede solicitar este beneficio,de acuer-
do con el diverso 63 de la Ley multicitada.

TERCERA.--Para imponer sanciones disciplinarias,tanto las
contralorias internas como la Secretaria de la Contraloria ---
General de la Federación deben tomar en cuenta los diversos ---
elementos del artículo 54 de la Ley de Responsabilidades de ---
los Servidores Públicos en tanto tales elementos son fundamen-
tales para determinar la sanción o sanciones que correspondan,
por tanto,debe realizarse la reforma que en este trabajo se ---
propone en virtud de que la fracción I del artículo que nos ---
ocupa señala: " la gravedad de la responsabilidad ",entonces,--
debe dejarse claro cuándo existe la pluricitada " gravedad ".

CUARTA.--De acuerdo con los artículos 64 y 65 de la Ley -
Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el ---
procedimiento que deben seguir tanto la Secretaria de la Con--

#

traloria General de la Federación como las contraloria inter--
nas, para imponer sanciones disciplinarias, es el previsto en el
diverso 64 aludido.

QUINTA.--Debe modificarse el artículo 60, dejando claro --
que la contraloria interna de cada Dependencia será competente
para imponer sanciones disciplinarias, excepto las que sean ---
competencia de la Secretaria de la Contraloria General de la -
Federación, pues de la lectura de tal artículo, en estricto sen-
tido, se desprende que la Secretaria aludida no puede imponer -
sanciones disciplinarias que no sean económicas en casos de --
daño superior a cien veces el salario mínimo diario del Dis---
trito Federal.

SEXTA.--El artículo 60 de la Ley Federal de Responsabili-
dades de los Servidores Públicos nos permite desprender uno de
los elementos que pudieran considerarse para distinguir el ti-
po de gravedad de la infracción, este es el monto del daño o --
beneficio.

#

SEPTIMA.-Entre otros,pudieran señalarse como elementos -

para determinar el tipo de gravedad,los siguientes:

-Siendo de carácter económico,las superiores a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal,en el momento en que el acto u omisión se cometa o consume.

-Las relacionadas con actos u omisiones que trasciendan del funcionamiento interno de la Dependencia o Entidad.

-Las relacionadas con actos u omisiones que afecten la -
continuidad del servicio.

-Las derivadas del ejercicio de la función pública,cuando con anterioridad se haya revocado el nombramiento del servidor público o se le haya suspendido o destituido de su cargo.

-Cuando el servidor público,en ejercicio de la función pública por si o por interpósita persona y a sabiendas de ---- aquél,sustraiga,divulgue,destruya,oculte,utilice o inutilice - información o documentos bajo su custodia,o a la que tenga --- acceso.

-Cuando la infracción a la Ley,Reglamento o Disposición administrativa de que se trate,esté calificada específica y --

#

expresamente por tal ordenamiento como grave.

OCTAVA.-Debe modificarse la fracción II del artículo 56, estableciendo lo que debe entenderse por demandar, ante quién debe hacerse y de acuerdo con qué leyes y procedimientos, puesto que en forma inexacta pudiera considerarse que el superior jerárquico para destituir, debiera sujetarse a leyes y procedimientos laborales.

NOVENA.-Debe modificarse la fracción V del artículo 56, dejando claro que la resolución a que tal fracción se refiere es una resolución dictada en sede administrativa, pues hay quienes consideran, haciendo una interpretación literal, que la aplicación de la sanción de inhabilitación debe dictarla el Poder Judicial, cosa que resulta ilógica por la independencia de Poderes, esto resultaría contrario al artículo 49 Constitucional.

#

DECIMA.- Adicionar la fracción X del artículo 47 de la -

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos --
indicando, con elementos objetivos, en qué casos se está en el -
supuesto de " Causa justificada " .

---0---

BIBLIOGRAFIA.

B I B L I O G R A F I A . -

- ACOSTA ROMERO Miguel.

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATI-

VO, PRIMER CURSO.

Séptima edición actualizada.
Editorial Porrúa. México 1986.

- BIELSA Rafael.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Tomo III.-Editora e impresora La Ley,
S.A. Buenos Aires 1964.

- CARDENAS Raúl F.

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PU---

BLICOS.

Editorial Porrúa. México 1982.

- DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto.

ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial LIMUSA. México 1989.

- DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto.

ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SE---

GUNDO CURSO.

Editorial LIMUSA. México 1988.

- DIEZ Manuel, Maria.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial Bibliografica Argentina. Buenos Aires 1967.

- FAYA VIESCA Jacinto.

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Editorial Porrúa. México 1984.

- FRAGA Gabino.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial Porrúa. México 1987.

#

- GARCIA OVIEDO Carlos y Enrique Martínez Useros.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Tres volúmenes. Editorial E.I.S.A. Madrid 1968.

- GUERRERO OROZCO Omar.

INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Editorial Harla. México 1985.

- HAMDAN AMAD Fauzi.

NOTAS SOBRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Revista de Investigaciones Jurídicas.
Escuela Libre de Derecho. año 7, número 7,
México 1983.

- LANZ CARDENAS José Trinidad.

LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN CODIGO DE CONDUCTA DEL SERVIDOR PUBLICO.

Instituto Nacional de Administración Pública. México 1984.

#

- MARIENHOFF Miguel I.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Tomo III b. Editado por Abeledo-Perrot.
Buenos Aires 1970.

- OLIVERA TORO Jorge.

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial Porrúa. México 1972.

- ORTIZ REYES Gabriel.

EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA FEDERAL.

Fondo de Cultura Económica. México 1988.

- RUIZ MASSIEU José Francisco.

ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMI-
NISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Editorial LIMUSA. México 1981.

-RUIZ PEREZ Tomás, y OTROS.

MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO--

#

ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

Año III.-Número 10.-Octubre-Diciembre 1990.-Toluca,México.

- SAENZ Carlos Maria.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL

FUNCIONARIO.

Revista Juridica Argentina " La Ley "
tomo 62,Mayo-Junio de 1951. Buenos Aires
Mayo de 1951.

- SANTAMARIA PASTOR Juan Alfonso.

LA TEORIA DEL ORGANO EN EL DERECHO ADMI--

NISTRATIVO.

Revista Española de Derecho Administrati-
vo. Número 40-41,Enero-Marzo de 1984.
Editorial Civitas. Madrid 1984.

- SAYAGUES LASO Enrique.

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Cardenas Editor y Distribuidor.
Montevideo 1963.

#

- SERRA ROJAS Andres.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Editorial Porrúa.
México 1987.

- TENA RAMIREZ Felipe.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Editorial Porrúa.
México 1979.

L E G I S L A C I O N . -

- ACUERDO DE ADSCRIPCION DE LAS DIRECCIONES DE AREA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Emitido por el Titular del ramo el 13 de Junio de 1985- publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 - de Junio de 1985.

- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

#

-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
COMENTADA.

Rectoria.-Instituto de Investigaciones Juridicas.-
Universidad Nacional Autónoma de México.-Méxi-
co,1985.

- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE
SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PU--
BLICOS.

- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTA-
DO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 -
CONSTITUCIONAL.

- LEY DE OBRAS PUBLICAS.

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FE-
DERAL.

#

- LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION.

- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA-GENERAL DE LA FEDERACION.

---0---