

8851097

UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO TEPEYAC
DE CUAUTITLAN S.C.



NECESIDAD DE ADECUACION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES EN SU ARTICULO 64 DE
LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DAVID LUNA MANZANO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. CRUZ GERARDO HERNANDEZ RIVERA

CUAUTITLAN IZCALLI, ESTADO DE MEXICO.

JUNIO 2003.

A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**NECESIDAD DE ADECUACION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES EN SU ARTICULO
64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.**

Adjunto a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e in-
contenido de mi trabajo reciente

NOMBRE: David

Juan Nazario

FECHA: 29/05/03

FIRMA: [Signature]

B

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

A DIOS Y A LA VIRGEN DE GUADALUPE

POR SU BENDITO AMOR.

A LA UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO
TEPEYAC DE CUAUTITLAN S.C.

*A ESTA GRAN INSTITUCIÓN QUE ES
PARTE FUNDAMENTAL DE MI FORMACIÓN
PROFESIONAL Y DE LA CUAL ESTOY
ORGULLOSO DE FORMAR PARTE.*

C

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS PADRES

LETICIA MANZANO DOMÍNGUEZ
RUBEN LUNA REVELES

POR LA AYUDA Y COMPRENSIÓN QUE
HE RECIBIDO DURANTE TANTOS
AÑOS DE ESTUDIO, POR ESE EJEMPLO
DE DIGNIDAD Y HONESTIDAD, QUE
HAN SIDO LA MEJOR DE SUS HERENCIAS.

POR LO QUE HA SIDO Y SERA...

GRACIAS

A MI MAMA

DIOS ME HA DADO LA SUERTE DE TENERTE
Y LA OPORTUNIDAD DE CONTAR CONTIGO
Y COMPARTIR MIS TRIUNFOS, TRISTEZAS Y
ALEGRÍAS. INFINITAMENTE TE AGRADEZCO
TODO EL APOYO QUE ME HAS BRINDADO
PARA SUBIR ESTE ESCALON QUE SERA EL
INICIO DE MI PROFESIÓN.

CON TODO MI AMOR

D

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS HERMANOS

GERARDO, LAURA, RUBEN Y ROGELIO⁺

POR SU AMOR Y AMISTAD INCONDICIONAL,
POR QUE SIN SU APOYO NO HUBIERA
SIDO POSIBLE LA CULMINACION DE
MI CARRERA PROFESIONAL.

POR TI ROGELIO

ESTE ES UN GRAN SUEÑO QUE AHORA ES
UNA REALIDAD, LA COMPARTO CON MI
HERMANO ROGELIO MI ANGEL
DE LA GUARDA, QUE REZA POR MI
Y SIEMPRE ESTA EN MI CORAZON.

A

ROCIO ELIZABETH AVILA FERNÁNDEZ,
EDGAR DANIEL FERNÁNDEZ ROJAS,
ROGELIO ALEJANDRO LUNA AVILA,
(MI CAMARONCITO DE ORO)

CON RESPETO, CARIÑO Y AMOR

GRACIAS

E

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI ABUELA

MAMA LUPE

COMO UN TESTIMONIO DE GRATITUD
Y PROFUNDO RECONOCIMIENTO POR EL
APOYO BRINDADO PARA LA REALIZACIÓN
DE ESTE SUEÑO.

A MIS TIOS

CONCEPCIÓN MANZANO DOMÍNGUEZ,
FLORENTINA MANZANO DOMÍNGUEZ,
LIC. MA. DEL CARMEN MANZANO DOMÍNGUEZ,
ANDRÉS M. MANZANO DOMÍNGUEZ,
MANUEL MANZANO DOMÍNGUEZ,

TIOS, LO UNICO QUE LES PUEDO DECIR

GRACIAS

F

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A TODA MI FAMILIA

QUIENES HAN FORMADO PARTE DE MI.

A NATZIN, a RAMON, a RICARDO,
a MARIBEL, a ERICK, a JORGE, a ERNESTO,
a GUSTAVO, a MONICA, a ROBERTO, a VERÓNICA.

DESDE DENTRO
SIEMPRE

G

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AL

LIC. URBANO CANIZALES BRIONES.

*POR TODAS LAS FACILIDADES
BRINDADAS.*

*CON EL RESPETO, ADMIRACIÓN Y
ESTIMACION DE SIEMPRE.*

GRACIAS, MUCHAS GRACIAS.

A LA

LIC. MARIEL RUIZ RODRÍGUEZ.

POR SU EJEMPLO DE SUPERACION INCANSABLE.

AL

LIC. JUAN MANUEL ESCUADRA DIAZ.

*CON RESPETUOSO AGRADECIMIENTO
POR LA AYUDA QUE ME BRINDO.*

AL

LIC. JAIME HUGO MUNIVE HERNÁNDEZ.

*SIN SU AYUDA NO HUBIERA SIDO POSIBLE
LA REALIZACIÓN DE ESTE SUEÑO.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

H

A MI ASESOR

LIC. CRUZ GERARDO HERNÁNDEZ RIVERA.

ESTOY MUY AGRADECIDO CON USTED,
PORQUE DESDE LA CATEDRA, INSPIRO EN MI
EL ANEHELO DE SERVIR, ESTUDIAR Y
SUPERARME.

AL RESPETABLE Y HONORABLE SINODO

PRESIDENTE:	LIC. CRUZ GERARDO HERNÁNDEZ RIVERA.
SECRETARIO:	LIC. EDGAR ORTEGA CASTILLO.
VOCAL:	LIC. MARIEL RUIZ RODRÍGUEZ.
SUPLENTE:	LIC. URBANO CANIZALEZ BRIONES.
SUPLENTE:	LIC. CLAUDIA V. YEVERINO GONZALEZ.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A TODOS MIS PROFESORES Y AMIGOS.

GRACIAS A TODOS... SI, A TODOS
LOS QUE ME AYUDARON Y FORMARON
PARTE DE ESTE MI SUEÑO

A TODA LA GENERACIÓN 96-01

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE.

CAPITULO PRIMERO

BASES CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION

INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. ANTECEDENTES.....	9
1.1.1 CONSTITUCION DE APATZINGAN (04 DE OCTUBRE DE 1814).....	10
1.1.2. CONSTITUCION DE 1824.....	12
1.1.3. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (29 DE DICIEMBRE DE 1836).....	13
1.1.4. CONSTITUCION DE 1857.....	15
1.1.5. CONSTITUCION DE 1917.....	17
1.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.....	24
1.3. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.....	26
1.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	27

CAPITULO SEGUNDO

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	30
2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	32
2.3. RESPONSABILIDAD PENAL.....	35
2.4. RESPONSABILIDAD POLITICA.....	39
2.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	44

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION

3.1.	CONCEPTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	45
3.2.	EXPOSICION DE MOTIVOS DE REFORMA AL CAPITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	47
3.3.	SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	49
3.3.1.	SERVIDOR PUBLICO.....	51
3.3.2.	LAS OBLIGACIONES Y VALORES EN LA ACTIVIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	53
3.4.	DERECHOS DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	59
3.5.	DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	62
3.5.1.	NATURALEZA JURIDICA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	63
3.5.1.1.	CARACTERÍSTICAS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	64
3.5.1.2.	CLASIFICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	65
3.5.2.	AUTORIDADES COMPETENTES PARA SANCIONAR EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	66
3.5.3.	LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SUS CARACTERÍSTICAS.....	69
3.5.3.1.	LAS CARACTERÍSTICAS.....	69
3.5.3.2.	SANCIONES.....	70

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO SUS PRINCIPIOS Y CARACTERISTICAS

4.1.	CONCEPTO Y FINALIDAD.....	75
4.2.	PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	78
4.2.1.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	79
4.2.2.	PRINCIPIO DE TIPICIDAD.....	83
4.2.3.	PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	84
4.2.4.	PRINCIPIO DE PRESCRIPCION.....	85
4.2.3.	PRINCIPIO DE INCOMPATIBILIDAD.....	88

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO QUINTO

PROPUESTA DEL SUSTENTANTE PARA ADECUAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN SU ARTICULO 64, RESPECTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACIÓN.

5.1.	PRIMERA ETAPA.....	91
5.1.1.	MODALIDADES BAJO LAS CUALES SE DA INICIO A LA PRIMERA ETAPA.....	95
5.1.2.	PARTICIPACION DE LA CONTRALORIA A INSTANCIA DE PARTE INTERESADA.....	95
5.1.3.	PRESENTACION DE QUEJAS O DENUNCIAS.....	96
5.1.4.	SOLICITUD DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.....	100
5.1.5.	CONOCIMIENTO O VISTA DE POSIBLES INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS QUE HACEN OTRAS INSTANCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	102
5.1.6.	PARTICIPACION OFICIOSA DE LA CONTRALORIA.....	105
5.2.	SEGUNDA ETAPA.....	107
5.2.1.	AUTO DE RADICACION E INICIO.....	107
5.2.2.	AUDIENCIA.....	112
5.2.3.	LA PARTICIPACION DEL DEFENSOR.....	114
5.2.4.	FASES DE LA AUDIENCIA.....	117
5.2.5.	CONTESTACION, OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ADMISION EN SU CASO.....	117
5.2.6.	DESAHOGO DE PRUEBAS.....	118
5.2.7.	PRESENTACION DE ALEGATOS.....	119
5.2.8.	RESOLUCION.....	120
5.3.	TERCERA ETAPA (Medios Impugnativos).....	125
5.4.	ADECUACION AL ARTICULO 64 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	127
5.5.	COMPARACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ACTUAL CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROPUESTO.....	129
5.6.	VENTAJAS DE LA ADECUACION PROPUESTA.....	134
	CONCLUSIONES.....	136
	BIBLIOGRAFIA.....	143
	LEGISLACION CONSULTADA.....	147

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

Ha sido preocupación de nuestros gobernantes, que los Servidores de la Administración Pública Federal, desarrollen sus funciones no solo con eficacia y eficiencia, sino con estricto apego a las normas que rigen a nuestro país, teniendo para ella mayor conciencia y comprensión de las obligaciones que tienen ante la sociedad, al asumir el puesto que ocupan.

En muchas ocasiones la persona que contrata el Estado como servidor público para que realice una tarea para la cual el Estado ha sido encomendado carece de toda preparación para realizarla ya que en muchas ocasiones esos trabajos solo se dan por compadrazgo, amistad, y no realizan un estudio minucioso sobre las capacidades de la persona que se contrata. En este trabajo pensamos que si se preparara al servidor público para que este realice un trabajo profesional de la prestación del servicio público se podrían evitar corruptelas, así como la prestación de un servicio público profesional, eficiente, rápido, y de calidad para las exigencias de una sociedad en constante cambio como es la mexicana.

Como podremos apreciar en el capítulo primero en la presente, desde que México se constituyó como nación libre é independiente se ha tenido la necesidad de sancionar al servidor público que no realice sus actividades con honradez, lealtad y eficacia que le son encomendadas por el Estado, por tal motivo se han dado a la tarea los legisladores en las diferentes etapas del México independiente para realizar un procedimiento administrativo para sancionar al servidor público que no cumpla con las expectativas del Estado Mexicano Moderno.

En esta tesis no solo nos dimos a la tarea de investigar sobre la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, sino también tratamos de ofrecer un pequeño esbozo sobre las diversas responsabilidades de los servidores públicos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto Civil, Penal como Política, este "Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos" como llamamos a nuestro capítulo segundo es muy importante por que podemos diferenciar las diversas conductas que puede tener el servidor Publico así como darles la sanción que merecen.

No obstante, la errónea interpretación de la normatividad, o el desconocimiento de la misma, entre otros factores ha contribuido a que con frecuencia sea aplicada la ley de responsabilidades de los servidores públicos, en perjuicio de las instituciones y del país en general, así como de los propios servidores públicos.

Esta tesis, esta dirigida al estudio de las disposiciones legales que nos permitan conocer los fundamentos jurídicos que regulan las actividades en general de los servidores públicos, como lo podemos ver en el capítulo tercero, denominado " La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación ." es decir, son los ordenamientos jurídicos que regulan todo lo relacionado a los principios que los servidores públicos deben llevar acabo en la prestación del servicio público los cuales deberán prestarse con honradez y eficacia para un buen funcionamiento de el ejercicio de sus atribuciones y que estos sean sancionados con forme a derecho cuando no lo hicieren así.

El desarrollo del capítulo cuarto de este trabajo no fue fácil de realizar ya que tuvimos que adaptar los principios generales del Derecho al procedimiento administrativo disciplinario para su correcta aplicación en casos concretos. En este capítulo analizaremos, conoceremos y estudiaremos al procedimiento administrativo disciplinario, así como los principios que lo rigen.

Analizar, conocer, estudiar y adecuar las etapas del procedimiento administrativo disciplinario para su ordenada aplicación a casos concretos así como investigar el rol de las partes que intervienen en dicho procedimiento, fue la tarea del capítulo quinto en donde se propone tres etapas al procedimiento administrativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

disciplinario: Investigación é instrucción, El procedimiento en estricto sentido y vias impugnativas.

El estudio de la contraloría, su naturaleza, estructura y funciones es muy importante para el desarrollo de este trabajo, ya que el conocer y analizar al órgano público independiente en el que se delega la difícil tarea de la investigación, persecución y solución de las controversias suscitadas por servidores públicos. Así como determinar la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos frente a los ciudadanos.

En esta tesis, pretendo contribuir a la eficientación de la función disciplinaria, que tiene asignada la Contraloría General de la Administración Pública Federal y sus Órganos de Control interno. También se pretende contribuir a enriquecer la discusión en torno a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo disciplinario, las diferencias y aciertos que se contienen en la legislación que directa o indirectamente se relacionan con la materia de responsabilidades administrativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO PRIMERO

BASES CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION

1.1. ANTECEDENTES

La responsabilidad de los servidores públicos se ha exigido en México, desde los tiempos en que se constituyó como nación; pero desde el México independiente hasta el contemporáneo, se han sufrido transformaciones en todos y cada uno de los ámbitos de nuestras vidas: el estado mexicano, la sociedad mexicana, la educación, las costumbres, la política, las leyes, etc. La manera de exigir la responsabilidad a los servidores públicos no es la excepción en estos cambios ha tenido que modificarse para adaptarse a las transformaciones sufridas por la sociedad mexicana.

" Los puntos de importancia se desarrollan en los casos de regulación de las responsabilidades en las diferentes constituciones desde el decreto constitucional para la Americana Mexicana, promulgada en Apatzingan en 1814, pasando por las constituciones de 1824, 1836 y 1857 hasta la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para lo cual se acudió directamente a las constituciones mencionadas, haciendo una interpretación directa de las normas enmarcadas de regular la materia, consultas a documentos históricos y la doctrina existente sobre la materia.

El primer documento constitucional mexicano —el de Apatzingan—, consecuente con su ideal democrático, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un estado de derecho, fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en donde estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía".¹

La Constitución de 1917 acogió a los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la Republica y el de la "responsabilidad de todos los servidores públicos" así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva.

¹ Del Val Blanco Enrique, "Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción" Editorial INAP. Praxis, Pág. 20.

1.1.1. CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (4 DE OCTUBRE DE 1814).

El primer documento auténticamente mexicano que se refiere a la Responsabilidad de los Servidores públicos, es el de Apatzingan de 1814, dice el maestro Felipe Tena Ramírez. " Cabe aclarar que la Constitución propiamente, y desde el punto de vista jurídico se trata de un manifiesto revolucionario denominado "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", promulgada el 4 de octubre de 1814, establecía en su artículo 27, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, en donde manifestaba que la seguridad de los ciudadanos consistía en la garantía social y que esta no podía existir sin que se fijara en la ley, los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva sujetando a los Diputados a juicio de Residencia " ²

La Constitución de Apatzingan de 1814, establece en relación a los diputados que:

"Art. 59 de la Constitución Política de México (de 1854)...Serán inviolables por sus opiniones en ningún tiempo ni caso podrán hacerseles cargos de ellas, pero se sujetaran al juicio de residencia, por la parte que les toca en la administración pública, además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación..."³

"Igualmente en dicha Constitución, los Secretarios de Estado eran responsables, por los documentos, ordenes y demás actos que autoricen en contra del tenor de las leyes.

Por lo que se refiere a los demás Servidores Públicos de menor jerarquía, quedaban igualmente sujetos al juicio de residencia.

En dicha Constitución se le dio competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de dichos juicios.

Funcionamiento del Tribunal de Residencia:

- a) Después de erigido el Tribunal y durante un mes, se admitirán las acusaciones a que hayan lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se oírán ninguna, quedando absueltos estos de todo cargo.

² Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1800-1976" Séptima Edición, Porrúa, México 1976. Pág. 32.

³ Documentos Históricos Relativos a la Nacional 1810-1812. Impresores de Tecpán de Santiago, México 1987. Pág. 45-46.

- b) Los Juicios de Residencia deberán concluirse dentro de tres meses, de no ser así se darán por absueltos los acusados, excepto cuando se admita recurso de suplicación en cuyo caso se prorrogará un mes más éste término;
- c) Las sentencias pronunciadas por este tribunal se remitirán al supremo Gobierno para su publicación y ejecución; después de dictar la sentencia dicho tribunal se disolverá.

En resumen, el Decreto Constitucional de 1814 estableció un sistema para el tribunal de residencia y se integrara especialmente cada vez que era necesario exigir cuentas a los funcionarios de las supremas corporaciones; los jueces escuchaban acusaciones y tenían que fallar en plazos determinados; disolviéndose por lo tanto, de un control jurisdiccional de la conducta de las autoridades"⁴

Es menester señalar en el presente capítulo lo manifestado por el Lic. Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra "el Derecho Disciplinario de la Función Pública" sobre la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos en la Constitución de Apatztingan:

*"...Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político relativas a los funcionarios públicos no es posible identificar algún esbozo de un Derecho disciplinario."*⁵

En esta constitución podemos observar, la necesidad que se tenía por querer controlar las acciones de los funcionarios públicos, más que una forma de proceso disciplinario era la facultad que se le daba a los Diputados para no ser sancionados por sus opiniones. Una forma de asegurar el buen desarrollo de la función social era con el insipiente juicio de residencia.

⁴ Idem. Pág. 91-93.

⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto "Derecho Disciplinario de la Función Pública" Segunda edición, Instituto Nacional de Admisión, Pública, A.C: México, 1992, Pág. 81.

1.1.2. CONSTITUCIÓN 1824.

De acuerdo a esta Carta Magna suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se puede observar que se encontraban sujetos a Juicio de Responsabilidad los siguientes funcionarios:

"El Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero por los delitos de Traición contra la independencia nacional o la firma establecida de gobierno así como por cohecho, soborno o por impedir la realización de elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. El Vicepresidente, podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su cargo para conocer de la responsabilidad del Vicepresidente, con el carácter de gran jurado actuaría la Cámara de Representantes.

Si las acusaciones eran en contra del Presidente, podía conocer como Gran Jurado cualquiera de las dos Cámaras, a menos que el Ejecutivo y sus ministros hubieran cometido un ilícito conjuntamente con los miembros del Senado o el Consejo de Gobierno, pues en tal caso la Cámara de Representes fungiría de manera exclusiva como Gran Jurado. El Presidente sólo podía ser acusado, durante el tiempo de su desempeño o un año de concluido este. También se establecía la responsabilidad del Secretario de Estado cuando autorizan con su firma actos contra la Constitución, Leyes generales o Constituciones Estatales.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia se encontraban sujetos a juicio de Responsabilidad por cualquier delito en que hubieran incurrido durante el tiempo de su cargo.

Los Diputados y Senadores también podían estar sujetos a juicio por las causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trata de Diputados, y ante la Cámara de Diputados si se trata de Senadores, constituyéndose esta Cámara en Gran jurado, para declarar si había lugar o no a la formación de la causa, y cuando procedía se le suspendía de su cargo y se ponía a disposición del tribunal competente

Además, eran sujetos de responsabilidad los demás empleados públicos. En los primeros cinco supuestos de Responsabilidad como ya se indicó, la Cámara de Diputados o Senadores se erigían en Gran Jurado. En caso de los empleados públicos, era la Corte Suprema de Justicia la que conocerá de esos ilícitos, se destaca además, que una vez que el Gran Jurado declaraba la procedencia de la causa la Corte Suprema de Justicia instruiría el juicio de Responsabilidad."⁹

⁹ Documentos Históricos Relativos a la Nacional 1810-1812. Impresores de Tecpán de Santiago, México 1987. Pág. 55-58.

Al hacer el análisis sobre esta Constitución nos percatamos que no se establecen capítulos específicos sobre el juicio de responsabilidad, y que por su forma Federal existía un gran vacío en su aplicación ya que como se manifestaba anteriormente el Presidente de la República solo podía ser juzgado durante un año después de su mandato, esto era muy cómodo para los mandatarios ya que pasado un año no se les podía juzgar por los malos manejos que hubieran incurrido durante su administración, decimos cómodo porque en la mayoría de las ocasiones se tardaban más de un año en recabar las pruebas suficientes establecer el juicio de residencia en su contra.

1.1.3. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES (29 DE DICIEMBRE DE 1836).

Es conocida como la Constitución de las Siete Leyes, ya que estaba dividido por siete estatutos. Por ella se suprimió la Federación y se estableció un sistema Centralista. En su texto se consigno la responsabilidad por la comisión de los delitos comunes del Presidente de la República, Diputados y Senadores, Magistrados de la Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores.

En su obra la Responsabilidad de los Servidores Públicos el maestro Agustín Herrera Pérez dice: *"Contra el Presidente de la República, sólo podría intentar acusación criminal, ante cualquiera de las Cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de haber terminado su mandato; contra los Senadores y Diputados dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental y en todo momento de su labor, pues el artículo 47 no hacía distinción alguna, contra los miembros del alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernantes de los Departamentos, aunque estos últimos solo se les podía acusar ante la cámara de Diputados. Los artículos 48 y 50 de la segunda Ley detallaban el procedimiento a seguir según los funcionarios implicados."*⁷

Así para el Jurista Miguel Fernández Delgado *"Los miembros de la Suprema Corte de Justicia no podían ser Juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales sino por el tribunal y según el procedimiento señalado en la Segunda y Tercera de las Leyes Constitucionales (artículo 9º de la Quinta Ley)."*⁸

⁷ Herrera Pérez Agustín, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos". Editorial SECOGEF, México 1991, Pág. 91.

⁸ Fernández Delgado Miguel Y Soberantes Fernández José Luis, "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". Primera Edición, Editorial UNAM-SECOGEF, México, 1995, Pág. 34.

Nótese la existencia del fuero constitucional a favor de altos funcionarios, quienes solo podían ser juzgados con la previa declaración de la Cámara respectiva, en el sentido de que procedía la causa.

La inmunidad absoluta solo se estableció a favor de los Diputados y Senadores, por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo.

*Para el maestro Ramón Rodríguez " Este Supremo Poder Conservador era aristocrático por excelencia y sin ningún punto de contacto con el pueblo, se hallaba investido de una tremenda facultad de revocar o de declarar nulas las leyes expedidas por el cuerpo legislativo; y solo era responsable de sus actos ante Dios y la opinión pública cuya existencia destruía por completo la división de poderes. "*⁹

La Constitución de 1836, regula en su materia de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos lo siguiente:

"Artículo 18. Este Supremo Poder Conservador no es responsable de sus operaciones más Dios la opinión pública y sus individuos." ¹⁰

"Artículo 47. En los delitos comunes, no se pondrá intentar acusación criminal contra el presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después determinada la Presidencia, ni contra los Senadores..." ¹¹

En virtud, sobre la diferencia que existe sobre la responsabilidad de los servidores públicos consagrada en esta Constitución del 1836 con la actual en su espíritu es muy diferente ya que aquí existía un fuero mal entendido ya que los altos funcionarios eran intocables aunque hubiesen cometido un delito o falta administrativa ya que el dichoso fuero los protegía, actualmente las cosas están cambiando, ya que el fuero se entiende como aquella forma que tiene los altos servidores públicos para realizar su trabajo en bienestar del servicio público.

⁹ Rodríguez Ramón, Derecho Constitucional, Editorial UNAM, Pág. 37

¹⁰ Documentos Históricos Relativos a la Nacional 1810-1812. Impresores de Tecpán de Santiago, México 1987. Pág. 60-62.

¹¹ Idem. Pág. 67-69.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.4. CONSTITUCIÓN DE 1857

Sin duda la constitución de 1857 fue la más importante en lo referente a la Responsabilidad de los Servidores Públicos ya que es la primera que verdaderamente le da importancia, así como un valor jurídico pleno a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. La Constitución de 1857 es la base para nuestra Constitución vigente en lo referente a las sanciones de los Servidores Públicos.

Según el maestro Fernández Delgado, *"La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1857, es importante por haber sido la primera en dedicar un título (el cuarto) exclusivamente para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y por haber inspirado la regulación de la materia a nuestra Constitución actual y por haber sido la primera en cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos."*¹²

Existieron diversas razones, que llevaron a la comisión del Constituyente a proponer un juicio político en nuestro régimen de gobierno. No reduciendo los delitos políticos, sino comprendiendo cualesquiera otros que fueran cometidos en el ejercicio de las funciones, la ventaja del ejercicio político consistía – en que su sentencia debía limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su cargo al funcionario acusado, dejándolo en condición de individuo particular, sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que hubiese incurrido; o bien, para la indemnización de los perjuicios ocasionados, sentencia que, por otra parte, no infamaba, no causaba un daño irreparable, si no se tenía como única consecuencia la destitución o inhabilitación, para ejercer otro cargo.

Por ello el artículo 106 del proyecto prevenía, para la substanciación del juicio político, la existencia de un jurado de acusación y otro de sentencia, integrado el primero por un individuo de cada Estado, el segundo se constituiría por el Congreso de la Unión (Art. 108). Las quejas contra los funcionarios públicos se presentaban al Jurado de Acusación, debían ser por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones según la disposición contenida en el artículo 107 del proyecto; una vez de haber formulado la declaración, de haber lugar la acusación, conocía de esta última el Congreso de la Unión, como Jurado de Sentencia, el cual debía de limitarse en su fallo al absolver o destituir al acusado.

El maestro Del Val Blanco Enrique dice: *"En el título IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, denominado de las responsabilidades de los funcionarios públicos, se estableció lo relativo a los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho por delitos*

¹² Fernández Delgado y Soberanes Fernández. Ob. Cit. Pág. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comunes que cometieron durante el tiempo de su cargo, y las faltas o omisiones en que incurrieron en el ejercicio de ese mismo Cargo (delitos Oficiales)"¹³

Así misma se hace extensiva dicha responsabilidad a los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y a las leyes Federales y por lo que se refiere al Presidente de la Republica, se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su cargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación a la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Cabe destacar, que la doctrina coincide en que los delitos comunes deben entenderse en contra posición de los delitos oficiales y no del orden federal ya que este fue el sentido que se le dio a dicho término, en las leyes constitucionales de 1836.

Para el Jurista Felipe Tena Ramírez, " en noviembre de 1874 se volvió al sistema bicameral restableciéndose la Cámara de Senadores, en adelante, se reformo también el texto constitucional que establecía que los altos funcionarios de la federación no gozaban del fuero constitucional por delitos oficiales faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública, que hubiesen aceptado durante el periodo en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar aquel fuero previéndose, asimismo que esta disposición era aplicable respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. "¹⁴

Prosiguiendo con la idea del maestro Felipe Tena Ramírez, "con base a la Constitución de 1857, Juárez expide por primera vez, una ley de responsabilidades conocida con el nombre de "Ley de Responsabilidades de Juárez" de fecha 3 de noviembre de 1870, esta ley en síntesis señala que el delito oficial se castiga con la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar otro nuevo cargo público por un periodo no menor de cinco ni mayor de diez años."¹⁵

En su obra Leyes Fundamentales de México el Jurista Felipe Tena Ramírez expone: "En 1876 se expidió una nueva Ley de Responsabilidades que en síntesis confiere al Congreso para conocer la llamada Responsabilidad oficial. A diferencia de la Ley de Juárez, esta no define, ni señala cuales son delitos oficiales, pero tiene el merito de dicha ley de distinguir entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, conociendo de estos últimos los tribunales comunes y los primeros el Congreso de la Unión".¹⁶

¹³ Del Val Blanco Enrique, "Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción" Editorial INAP. Praxis, Pág. 26

¹⁴ Tena Ramírez, Op. Cit., Pág. 704.

¹⁵ Tena Ramírez, Op. Cit, Pág. 691.

¹⁶ Idem. Pág. 695.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como podemos observar en esta Constitución Política de 1857, solo se encamina a sancionar a los altos funcionarios públicos ya que como podemos ver solo eran importantes aquellos funcionarios públicos que tenían un cargo o una dirección de despacho y no les eran importantes aquellos funcionarios públicos que son los que dan la cara al ciudadano.

1.1.5. CONSTITUCION DE 1917. (VIGENTE)

En el texto original de nuestra Constitución se creo el titulo VI denominado " De la Responsabilidad de los Servidores Públicos " en el que se puede observar que ya no se incluyo a los demás empleados de la Federación, titulo que aun en la actualidad abarca el articulo 108 al 114, de señala lo siguiente:

En lo referente a este Capitulo nuestra Constitución Federal nos dice lo siguiente;

" Art. 108 Para los efectos de las responsabilidades a que alude este titulo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal los funcionarios, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Publica Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la Republica Durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así por ejemplo el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la Republica precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."¹⁷

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 81.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 108, como ya lo hemos leído además de precisar el concepto de servidor público federal, ordena a las demás Constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir que legislen para señalar quienes, en el Estado de que se trate, son servidores públicos incluyendo a los municipales —y establezcan el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir.

Establece que los altos servidores públicos locales: Diputados, Gobernadores y Magistrados, además de quedar sometidos a los principios estatuidos por la Constitución de su Estado y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su puesto, y mientras lo ejerzan, deben de responder por violaciones cometidas a la Constitución y a las Leyes Federales.

El Artículo 109, menciona que: " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes responsabilidades de servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad..."¹⁸

Esta disposición se refiere a varios temas:

En primer lugar, establece la obligación a cargo del Congreso Federal y de las Legislaturas Locales, cada uno desde su respectiva competencia, legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hayan hecho acreedores. O sea, deben elaborar las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución, de la República o de las disposiciones respectivas de las constituciones locales.

En segundo término, clasifica las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en tres categorías:

- I. Políticas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan, en forma sustancial, en la buena marcha de los asuntos a su cargo.
- II. Penales, cuando cometan delitos previstos por las leyes penales, en cuyo caso quedarán sometidos a sus disposiciones.
- III. Administrativas, cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, o sea, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen

¹⁸Idem. Pág. 81.

todo acto gubernamental tiene su sustento en una disposición legislativa; obren contra el recto cumplimiento del deber, es decir, violen la honradez a que están obligados a desempeñar los empleos o lo realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligados a guardar.

En tercer lugar. Se refiere al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, es decir, aquellos casos en que adquirieron por sí mismos o por intermedio de otros, bienes que aumenten su patrimonio, riqueza cuyo origen no puedan justificar.

Por último, establece que cualquier persona, bajo su exclusiva responsabilidad y aportando las pruebas necesarias, podrá denunciar ante la Cámara de Diputados las conductas a su entender ilícitas de cualquier servidor público.

El artículo 110. A la letra dice: "Podrán ser sujetos de Juicio Político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejos de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representante a la Asamblea del Distrito Federal el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal...

...Sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales...

...Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos..."¹⁹

Consagra esta disposición las bases del juicio político que procede contra los servidores públicos por faltas y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones. Así como:

- I. Señala que los servidores públicos pueden ser sujetos a él. La enumeración es restrictiva, o sea, sólo podrán ser enjuiciados políticamente quienes ejerzan los cargos de Senador y Diputados etc.
- II. Establece las sanciones aplicables. Son dos: la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público. O sea, de hallar culpable al servidor público, además de perder el puesto se le podrá condenar a no desempeñar otro cualesquiera, como castigo a su conducta.

¹⁹ Idem. 82, 83.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- III. Precisa los procedimientos. El juicio político se iniciará en la Cámara de Diputados la que, de estimar presunto responsable al servidor, lo acusará ante los Senadores. El Senado, constituido en jurado de sentencia, tiene a su cargo juzgar al presunto responsable y decidir si es culpable o inocente. Tanto la decisión de la Cámara de Diputados como la sentencia emitida por el Senado serán inatacables, es decir, no podrán ser impugnadas ante autoridad alguna, ni tendrá posibilidad el acusado de promover el juicio de amparo.

El inculcado tendrá derecho a ser oído y a defenderse de las acusaciones hechas en su contra ante cada una de las cámaras.

El artículo 111. Dice: "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al congreso de la Unión... por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculcado..."

...Por lo que le toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base a la Legislación penal aplicable...

...Las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal...

...Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. " 20

Como lo podemos observar las sanciones administrativas siempre han existido desde la aparición del México Independiente ya que su principal función es el depurar, al servicio público por medio de sancionar al servidor público con su trabajo en caso de que no realice su función con honestidad y apegado siempre a la ley.

Este artículo establece los principios rectores del llamado juicio de procedencia o desafuero.

Señala que los servidores públicos gozan de fuero constitucional, en razón del alto cargo que desempeñan. El fuero significa inmunidad y no impunidad.

Cuando un servidor público ocupe los puestos que enumera este artículo como el de Diputados y Senadores del congreso de la Unión, etc. Y sea señalado como responsable de haber cometido un delito configurado en las leyes penales,

²⁰ Ídem. 83, 84.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requiere que se le siga el juicio de procedencia o desafuero, para que concluido éste si se le priva del fuero queda a disposición del juez penal competente para ser juzgado por él.

Solo en un caso el Senado puede llegar a convertirse en jurado penal: cuando el Presidente de la Republica sea acusado de traición a la patria o de haber cometido graves delitos del orden común. Pero la Cámara de Senadores decide entonces el fondo de estos asuntos conforme a las leyes penales federales.

Finalmente, Los dos últimos párrafos de este artículo establecen criterios judiciales sobre la sanción penal y la cuantía económica que se puede imponer a los reos. Los elementos que el juez debe tener en cuenta, en el caso de delitos patrimoniales, son: Si hubo beneficio económico para el servidor infiel, si con su conducta causo daños o perjuicios a otros y cual fue el monto de unas y otras.

"El artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con los dispuesto en dicho precepto."²¹

El fuero protege sólo al servidor público mientras desempeñe algunos de los puestos enumerados en el artículo 111. Por eso, si comete un delito cuando estuviere por algún motivo separado de su cargo, no requeriría juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado sin más tramites por las autoridades penales competentes.

"El artículo 113. Las Leyes sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones; las sanciones aplicadas por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, constituirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenido por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales acusados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III

²¹ Idem. Pág. 84, 85.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados."²²

Este artículo señala las obligaciones de todo servidor en cuanto a la legalidad de sus actos, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar todos los días en el desempeño de su trabajo. Precisa que actos u omisiones son causa de responsabilidad y establece quienes pueden incurrir en ella, qué sanciones son aplicables y cuál es el procedimiento para imponerlas y que autoridades y substanciarán estos juicios. Este artículo de la Constitución, estatuye tres de las sanciones aplicables. Suspensión del puesto, destitución e inhabilitación para desempeñar otros y que cuando el servidor se haga acreedor a sanciones económicas, estas se fijan tomando en cuenta los beneficios por él recibidos y los daños causados a otras personas por su conducta.

"Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después...

La responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del cargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, pero que nunca serán inferiores a tres años...

La ley señala los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que se hace referencia..."²³

"Salvo que la ley declare lo contrario, todas las acciones prescriben, es decir, sólo pueden ser ejercitadas durante cierto lapso que fijan las leyes.

1. El juicio político sólo podrá iniciarse cuando el servidor público desempeñe el cargo.
2. En los juicios penales, la prescripción será la que fijen las leyes de la materia.
3. La prescripción en los casos de responsabilidad administrativa se fijará por la ley reglamentaria."²⁴

Como se podrá observar de la anterior mención, ninguna de estas disposiciones se refirió en forma expresa a la responsabilidad de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se regulo lo referente a los delitos comunes y a los oficiales, de los delitos públicos y sólo se mencionan las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse con las responsabilidades administrativas aunque no precisó su contenido. (ver cuadro III).

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 85.

²³ Idem. 85.

²⁴ Delgadillo Gutiérrez Ob. Cit. Pág. 47.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Maestro Don José Becerra Bautista sostiene que: ... "tales preceptos, en síntesis contienen las siguientes deposiciones:

1.- Gozan de Inmunidad,

- a) *Presidente de la Republica,*
- b) *Diputados y Senadores,*
- c) *Ministro de la Suprema Corte,*

2.- Son sujetos de responsabilidad criminal

- a) *Presidente de la Republica,*
- b) *Senadores y Diputados,*

3.- Gozan de fuero constitucional,

- a) *Presidente Republica,*
- b) *Gobernador,*
- c) *Los demás antes citados,*

4).- *La naturaleza jurídica del fuero, su alcance y sus efectos varías debido a la clase de delito imputada".*²⁵

" Art. 13 constitucional, ...Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y las faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."²⁶

Como podemos apreciar, una importante innovación, que se hace de esta Constitución es que se incluyen a los Magistrados como servidores públicos que están sujetos a ser sancionados por las Ley Administrativa. Esta Constitución de 1917, ha sido reformada ya que la situación que se vivió en 1917, es muy diferente a la época actual. Como podemos observar en esta Constitución se menciona y se aplica el procedimiento administrativo disciplinario para sancionar al servidor público que haya incurrido en una falta.

²⁵ Del Val Blanco Enrique, "Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción" Editorial INAP, Praxis, Pág. 30.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 09.

1.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.

Como quedó establecido, en el párrafo quinto del artículo 111 de nuestra Carta Magna de 1917, se estipulaba que a la brevedad del Congreso de la Unión debía expedir una Ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Diputados y Territorios de la federación, ya que la anterior ley era reglamentaria, a la Constitución 1857 (Ley Juárez).

Para el maestro Delgadillo Gutiérrez dice al respecto: "*Sin embargo fue hasta el 21 de febrero de 1940, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva ley denominada " Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados " también denominada como " Ley Lázaro Cárdenas "* "²⁷

Art. 1. de esta ley en términos generales dispuso: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere. Así mismo se refiere como altos funcionarios de la federación:

- 1.- Presidente de la Republica,
- 2.- Senadores y Diputados del Congreso de la Unión,
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia,
- 4.- Secretarios de Estado,
- 5.- Jefes de Departamento Autónomo,
- 6.- Procurador General de la República,
- 7.- Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales."²⁸

"Esta ley definió y enumero los tipos de responsabilidades como la I, oficial -II, penal

Se refería a la responsabilidad oficial,

- a) El ataque de las Instituciones democráticas,
- b) Ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal,
- c) El ataque a las instituciones democráticas,
- d) Usurpación de atribuciones,
- e) La violación de las garantías individuales,

²⁷ Ob. Cit. Delgadillo Gutiérrez Pág. 48 y 49.

²⁸ Idem. 54y 55.

- f) Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la República o motiven el trastorno alguno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior. ²⁹

Como lo podemos observar el Legislador solo había previsto estos actos como responsabilidad administrativa pero como ya sabemos actualmente hay más ya que por la evolución y el incremento de la sociedad se ha tenido que incluir otros más para así poder proteger los bienes jurídicamente tutelados.

Como sanciones por la comisión de alguno de los delitos antes citados, el sujeto de responsabilidad se hacía acreedor;

- 1) Destitución del cargo o del Honor de que se encuentre investido.
- 2) La inhabilitación de 5 a 10 años.

El maestro Delgadillo, a su vez definía las faltas oficiales como: "*Las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se acentúan como faltas oficiales, los cuales se sancionaban con suspensión del cargo de uno o seis meses.*

Responsabilidad Penal, tratándose de los delitos del orden común cometidos por algún funcionario la Cámara de Diputados se erigía en Gran Jurado para determinar la declaración de procedencia en caso de declararse que había lugar a proceder contra este quedando separado de su cargo y sujeto a la acción de tribunales comunes."³⁰

En cuanto a la responsabilidad del Presidente de la República, sólo podía ser acusado durante su período y un año después de concluido el mismo; por la comisión de un delito, falta oficial y por los delitos del orden común.

La importancia de esta ley es que establecía un capítulo especial que regulaba el procedimiento a seguir cuando existía una denuncia sobre el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, en este caso solo se atendía si pudiese probar que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino también atendían los casos en los que no fuera posible probar el orden del enriquecimiento.

²⁹ Lanz, Cárdenas J. Trinidad, "La Contraloría y el control interno en México "Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 74.

³⁰ Ob. Cit. Delgadillo Gutiérrez Pág. 56 y 58

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.

Esta ley fue publicada el día 04 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, derogando por medio de su artículo segundo, la ley de 1940.

Se determinaba como funcionarios a los empleados de la federación a los Senadores a los Diputados, del congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretario de Estado, y el Procurador General de la Republica, quienes sólo podían ser sancionados previo desafuero a través de un juicio político en donde la Cámara de Diputados se erigía como órgano acusador y la Cámara de Senadores como Gran Jurado.

Esta ley determinó tres tipos de ilícitos, delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales, en su artículo tercero disponía como señala el maestro Delgadillo, "son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito federal, cometidos durante su cargo o con motivo del mismo, que reanuden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Redundan en perjuicio de los interés públicos y del buen despacho:

- I.- Ataque a las Instituciones Democráticas,
- II.- El ataque a la forma de Gobierno Representativo, Republicano y Federal,
- III.-Ataque a la libertad de sufragio,
- IV.- Usurpación de atribuciones,
- V.- Cualquier a la infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados, de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones,
- VI.- Las omisiones de Carácter grave, en los términos de la fracción anterior,
- VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,
- VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los interés públicos del buen despacho..."³¹

Se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases, la primera en forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de las conclusiones, y la segunda ante el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados de la Federación.

Señala el maestro Delgadillo, " Se previno una sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera la destitución del cargo de que se encontraran investidos y la inhabilitación por un termino no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen conraldo. Se estableció además, que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, y que pronunciada

³¹ Delgadillo Gutiérrez Ob. Cit. Pág. 52

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la declaración o sentencia de Responsabilidad Oficial no podía concedérsele la gracia o indulto. "32

Es importante destacar la imposición de esta ley a que todo empleado o funcionario realice su manifestación de bienes, tanto al tomar posesión del cargo, como al término de éste.

Esta imposición de la manifestación bienes fue la más acertada de las reformas ocurridas en ese año ya que su intención del legislador con esa reforma era el tener un control y conocimiento de los bienes del servidor público antes y después de tomar posesión de su cargo, comisión o empleo. Con el fin de evitar como ya era costumbre que el servidor público que iba de salida de la administración pública, era sumamente adinerado, con propiedades de un costo sumamente elevadas que nunca podría comprarlas con su sueldo. Ahora el servidor público tiene que explicar de donde salió esos bienes de una forma convincente y legal.

1.4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (31 de Diciembre de 1982)

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1982, consagra los principios de lealtad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia en el servicio público, enmarcando en su título Tercero las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como el procedimiento para prevenir, y corregir estas faltas, del cual pueden derivarse las sanciones que ella misma prevé.

Uno de los principales avances introducidos en el actual sistema de responsabilidades propuesto por esta ley, es que a partir de ésta las responsabilidades de los servidores públicos se encuadren en cuatro modalidades; La penal y la civil, cuyo ámbito de aplicación son las leyes relativas a estas y la política y administrativa, que se encuentran reguladas precisamente por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

³² Idem. 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es importante señalar que junto a esta ley, se creo la primera autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos denominada "Secretaría General de la Contraloría" actualmente "Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo".

Se crean unidades en cada dependencia de la administración pública dependientes de la misma Secretaría denominadas Contralorías Internas, en donde los ciudadanos de manera directa pueden imponer sus quejas y denuncias en contra de los servidores públicos que hayan dejado de observar las obligaciones inherentes a ellos.

Una más de las novedades implícita en esta ley es que ya se regula claramente la declaración de procedencia en la cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el registro de desafuero para poder proceder penalmente en su contra, con arreglo a la legislación penal.

Esta ley la comentaremos en los posteriores capítulos ya que es parte primordial del tema central de este trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO SEGUNDO

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El llamado sistema de responsabilidades de los servidores públicos, encontró en nuestro, sistema jurídico una profunda transformación en el texto del "Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos del 108 al 114", así como un trabajo loable del H. Congreso de la Unión al aprobar la "Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos" la cual forma parte de nuestra legislación vigente desde el 31 de diciembre de 1982.

Este sistema federal de responsabilidad de los servidores públicos en México, contiene un moderno y estructurado marco jurídico disciplinario, cuyo principal objetivo es dirigir, encaminar a quienes sirven a la sociedad, para que desempeñen sus funciones, cargos, comisiones, empleos, con estricto apego a la ley así como llevando consigo los principios de legalidad, lealtad imparcialidad y eficacia, en los deberes de la función pública de los servidores públicos.

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.

BASES CONSTITUCIONALES

TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL
Artículos 108 al 114.

ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL

FRACCIÓN I	RESPONSABILIDAD POLITICA
FRACCIÓN II	RESPONSABILIDAD PENAL
FRACCIÓN III	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
ARTICULO 111, PARRAFO 8º.	RESPONSABILIDAD CIVIL

(Cuadro I)³³

³³ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México Pág. 17

Los servidores públicos están supeditados a la ley y a su estricto cumplimiento, por esto están obligados a responder por sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública. Para el maestro Martínez Morales Rafael I. " *la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia, conforme a la idea un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.*"³⁴

El servidor público puede incurrir en faltas o delitos en el desempeño de su cargo, comisión, empleo, las cuales deben ser sancionadas para mantener el estado de derecho. Esto contrae que existan cuatro diferentes tipos de responsabilidades: La Penal, Civil, Política y Administrativa. Las dos primeras son reguladas por las leyes de la materia correspondiente y las dos últimas son reglamentadas por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Ver cuadro III)

Cualquier falta cometida por el Servidor Público en el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, lo hace responsable de cualquiera de estos cuatro tipos de responsabilidades, según sea el caso en concreto.

2.1. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En el sistema jurídico mexicano existen cuatro tipos de responsabilidad a que pueden ser sujetos los servidores públicos, como se explica en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la responsabilidad Civil es regulada por el código civil para el Distrito Federal, para la responsabilidad Penal es regulada por el código penal para el Distrito Federal, así como la administrativa y política que se regulan por la citada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ver cuadro II).

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil, y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidad de los servidores públicos que se propone. (ver cuadro I).

³⁴ Martínez Morales Rafael I. "Diccionarios Jurídicos Tematicos de Derecho Burocrático "Editorial Harla.

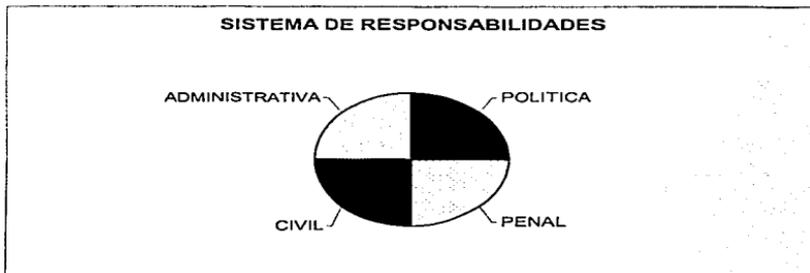
Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularía por esta iniciativa de la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. (Ver cuadro II)

1.- La responsabilidad PENAL, corresponde al criterio inicial de la democracia: todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delitos podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano sin mas requisito, cuando se trate de servidores públicos investidos con fuero constitucional, que la declaratoria de procedencia la dicte la H. Cámara de Diputados.

2.- Para la responsabilidad CIVIL, de los servidores públicos, se citara a los que dispone la legislación común.

3.- La Ley de Responsabilidades que se propone, desarrolla los principios que sobre la responsabilidad POLITICA, define la iniciativa del Título Cuarto.

4.- La responsabilidad ADMINISTRATIVA, regula el régimen disciplinario en virtud de la inobservancia de las obligaciones y deberes del servidor publico, como lo dispone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



(Cuadro II)³⁵

³⁵ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México Pág. 19.

2.2 RESPONSABILIDAD CIVIL.

Como ya lo hemos mencionado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos titulado " De las Responsabilidades de los Servidores Públicos " se establecieron los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, específicamente:

Artículo 109 de la Constitución, que a la letra dice " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:

... I Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No produce juicio político por mera expresión de ideas.

... II La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

... III Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."³⁶.

Al estudiarlo y analizarlo encontramos un error en el precepto legal antes citado, ya que en este no se define ni se menciona la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos (antes citado) de este Título Cuarto Constitucional, se hace referencia a ella. Encontramos que solamente en el artículo 111 párrafo octavo de la Constitución Federal, en donde se menciona dicha responsabilidad la cual según el texto de dicho artículo dice:

Art. 111 Constitucional "... En demandas del orden civil que se establece contra cualquier servidor, no se requerirá declaración de procedencia..."³⁷

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág.81, 82.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 83.

De igual forma esta responsabilidad queda legalmente establecida en otros preceptos constitucionales, como lo son los artículos 1º, 12º, 13º, y 27º, en donde establecen la igualdad ante la ley, y la inviolabilidad de la propiedad al disponer que todo individuo gozara de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo, tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos en la propia constitución y con las modalidades que dicte el interés público. (ver cuadro I)

La responsabilidad civil de los servidores públicos, se configurara cuando cierta función pública de los mismos cause un daño o perjuicio, sea a los particulares e incluso al propio Estado.

El Código Civil para el D.F, establece la responsabilidad civil por los actos ilícitos en que puedan incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus comisiones y cargos.

"Artículo 1910 C.C.V.D.F. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, amenos de que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."³⁸

"Artículo 1928 C.C.V.D.F. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o lo que tenga no le sean suficientes para responder el daño causado."³⁹

Podemos criticar la terminología que utiliza este último artículo ya que nos habla de funcionarios como servidores públicos, usando terminología en desuso. (Capítulo Tercero).

La responsabilidad Civil se prevé como el daño que causen los servidores públicos a los particulares cuando obran en el ejercicio de sus funciones, encomendadas por la ley. Y la pregunta que nos hacemos es la siguiente ¿Y si obran en funciones que no le hayan sido encomendadas por la ley no podrán ser sancionados?

Tratando de dar una respuesta a la interrogante antes citada podemos decir que: Ya que si el daño se produce cuando no actúa investido en el cargo la responsabilidad no le es imputable en su carácter de servidor público, pero sí en su carácter penal de usurpación de funciones.

³⁸ Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México DF. 2000.

³⁹ Código Civil Op Cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para el maestro Delgadillo: " Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, o bien, daño moral, entendiéndose por éste, la afectación que una persona sufre, en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada y aspectos físicos o bien en la consideración que si del mismo tienen los demás. "⁴⁰

Podemos integrar dentro de la responsabilidad civil los siguientes elementos:

- a) **Los Sujetos.** Es absolutamente indispensable que la persona que incurra en este tipo de responsabilidades sea un servidor público y que el daño sea causado en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas Art. 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.
- b) **La Acción u Omisión.** El menoscabo debe ser producido como resultado de una acción humana, que vaya en contra de lo que la Ley establece u omisa de lo que ordena.
- c) **El Daño, es el conocimiento como elemento objetivo,** el cual es esencial a la responsabilidad, el daño en esta materia puede ser moral o material el artículo 2108 del Código Civil DF. a la letra dice..." el daño material como pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación,"⁴¹ y el artículo 1916 del mismo ordenamiento legal dice ..." el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos creencias, decoró, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás."⁴²
- d) **El Nexa Causal,** Es la consecuencia directa o inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por causa diferente o si interviene excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexplicable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Podemos definir de lo anterior que el servidor Público incurre en responsabilidad civil cuando cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones en detrimento de la persona o de su patrimonio, sin causa justa.

En conclusión, podemos definir a la responsabilidad CIVIL de los servidores públicos como la que se lleva acabo por un acto u omisión por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones públicas, en contra de los particulares y esta debe ser demandada con fundamento en las leyes de carácter civil, para que se lleve acabo este tipo de responsabilidad debe de existir un nexa entre los

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo" Editorial Limusa., SA de CV, México 1986. Pág. 152.

⁴¹ Código Civil D.F. Op. Cit

⁴² Código Civil D.F. Op. Cit.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servidores públicos y los particulares, que se demande y regule por las leyes civiles, pues de lo contrario estaríamos frente de otro tipo de responsabilidad ya sea penal o administrativa, según la naturaleza de la legislación que las establezca.

2.3. RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal, se va a dar cuando exista una acción u omisión irregular por parte del servidor público, en el ejercicio de sus funciones públicas, y esto debe estar sancionado por las leyes penales, como delito.

Dicha responsabilidad Penal se encuentra regulada por el artículo 109 Constitucional, en su fracción II que a la letra dice:

Art. 109 Constitucional: " La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será protegida y sancionada en los términos de la legislación penal..."⁴³

Para comprender, analizar y entender la responsabilidad penal de los servidores públicos, primero tenemos que diferenciar sobre los delitos conocidos como ministeriales: que son los delitos que comete el servidor público, con motivo del desempeño de su cargo, empleo o comisión. Y por otro lado, los delitos comunes, que es cualquier tipo de conducta realizada por el servidor público y que es sancionada por la ley penal.

El maestro Marco Antonio Castro Rojas comenta al respecto en su obra Los Sujetos de Responsabilidad lo siguiente: "*La responsabilidad penal, surge cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, constituyan infracciones consideradas como delitos por el código penal.*

El delito puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del agente, el primero por el apoderamiento de una cosa o de valores del Estado por parte del servidor público de los que este pudo disponer con motivo del empleo, cargo o comisión, y el segundo, cuando resulte negligencia en el control de la conducta de los servidores subordinados.

La responsabilidad penal en materia de Derecho penal sustantivo y su conocimiento corresponde en consecuencia, desde su aspecto adjetivo a las leyes de la misma naturaleza, es decir un órgano y justicia judicial."⁴⁴

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 82.

⁴⁴ Castro Rojas Marco Antonio, "Los Sujetos de Responsabilidad " Revista Mexicana de Justicia, No. 3 Julio-agosto 1987, Pág. 114.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dice: "El objetivo primordial de este tipo de responsabilidad es el castigo ejemplar de la delincuencia, es solo un punto del proyecto de la renovación democrática de la sociedad, ya que el ejercicio de la acción penal el recurso de la sociedad mexicana para protegerse de aquellos servidores públicos que les hayan ocasionado algún menoscabo en sus Derechos. Pero no solamente tiene un aspecto represivo sino también un aspecto preventivo, ya que sirve para desalentar las conductas delictivas realizadas por los servidores públicos, ya que se les incrementaran las sanciones hasta un 50% más".⁴⁵

En lo que corresponde al Código penal de los delitos de los servidores públicos se encuentran bajo el Título de " Delitos Cometidos por Servidores Públicos ".

De lo anterior, encontramos que el Título Décimo del Código Penal para el DF: establece once delitos los cuales son los siguientes:

DELITO	ARTICULO	CONCEPTO
1.- Ejercicio Indevido de Servicio Público.	214 C.P.V.D.F.	El servidor público que ejerza las funciones cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima.
2.- Abuso de Autoridad.	215 C.P.V.D.F.	Cuando el servidor publico ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima
3.- Coalición de Servidores Públicos.	216 C.P.V.D.F.	Todos los servidores públicos que teniendo ese carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, para impedir su ejecución.
4.- Uso Indevido de Atribuciones y Facultades.	217 C.P.V.D.F.	Al servidor publico que otorgue concesiones de prestación de servicio público y uso de bienes de dominio de la Federación, otorgue permisos, licencias de autorizaciones de contenido común.

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo" Editorial Limusa., SA de CV, México 1986. Pág. 95.

5.- Concusión.	218 C.P.V.D.F.	El servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, exija por sí o por medio de otro, mayor cantidad que la señalada por la ley.
6.- Intimidación.	219 C.P.V.D.F.	El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que este o un tercero denuncie, formule querrela.
7.- Ejercicio Abusivo de Funciones.	220 C.P.V.D.F.	El servidor público que en el desempeño de su empleo produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendientes.
8.- Trafico de Influencias.	221 C.P.V.D.F.	El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación ajena a las responsabilidades inherentes a su empleo cargo o comisión.
9.- Cohecho.	222 C.P.V.D.F.	El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro dinero o cualquier otra dádava, o acepte una promesa para hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.
10.- Peculado.	223 C.P.V.D.F.	Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores fíncas cualquier otra cosa perteneciente al Estado.
11.- Enriquecimiento Ilícito.	224 C.P.V.D.F.	Cuando el servidor público no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o una legítima procedencia de los bienes a su nombre.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Estos once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos son de suma importancia que se castiguen para así conservar el buen funcionamiento de el servicio público, y para que el Estado cumpla con las funciones que le fueron encomendadas de una forma honesta, clara, y expedita.

" El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuando se presente denuncia o quejrela por particulares o del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la Republica, (antes citado) se actuara, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capitulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso la, sección instructora practicara todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpadado.

Si ha juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que esta resuelva si se continua o desecha sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.⁴⁶

En cuanto a los delitos cometidos por el Presidente de la Republica la Constitución Federal en los artículos 108 segundo párrafo y 111 cuarto párrafo (antes citados), nos dice lo siguiente:

"Artículo 108 fracción II Constitucional; ...El presidente de la Republica Durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común..."⁴⁷

⁴⁶ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 81.

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 81..

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*Artículo 111 fracción IV Constitucional; ...por lo que le toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. en este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable...⁴⁸

2.4. RESPONSABILIDAD POLITICA.

Podemos concepcionar diciendo que la responsabilidad política es aquella que únicamente se le podrá atribuir al servidor público que este investido de una alta jerarquía y cuya consecuencia desemboca en juicio político.

La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional al igual que las otras tres responsabilidades por los actos u omisiones que desembocan en perjuicios de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho, al hablar de intereses públicos, estamos hablando de los de más alto nivel para México y que su mala aplicación origine un perjuicio directamente al Estado Mexicano. Y esta responsabilidad solo alcanza a determinados servidores públicos por razón de sus funciones quedando reguladas sus causas específicas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este tipo de responsabilidad se lleva a través del juicio político.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 fracción I, establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos que por la importancia de sus cargos se les considera de "Alta jerarquía o Nivel ", estos servidores públicos son los enunciados en el artículo 110 de nuestra constitución que a la letra dice:

" Artículo 110. Podrán ser sujetos a juicio político los Senadores y Diputados del congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Furo Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federa, los Consejeros del Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 84.

Electoral los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Jucicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes Federales de que ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales ...

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.⁴⁹

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores previa declaración de mayoría absoluta de los números de miembros presente en la sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.⁴⁹

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala la participación de las dos Cámaras tanto la de Diputados como la de Senadores:

"Artículo 10. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobierno y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ella para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo II de esta Ley.⁵⁰

⁴⁹ Op. Cit. Pág. 82, 83.

⁵⁰ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 57.

Este artículo señala claramente que corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento del Juicio Político actuando como órgano instructor y en su momento como órgano de acusación y que le corresponde a la Cámara de Senadores actuar como jurado de sentencia, y para que se inicie un juicio político deberá ser examinada antes por la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos.

* Artículo 109, fracción I, se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 constitucional (antes citado) a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho...⁵¹ (ver cuadro I)

Esta fracción primera nos dice que incurren en responsabilidad política los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones realicen en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan, en forma sustancial en la buena marcha de los asuntos a su cargo.

Es importante señalar cuales son las causas por las cuales se puede originar un juicio político esto lo tenemos consagrado en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

*Artículo 7º Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I, El ataque a las instituciones democráticas,
- II, El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal,
- III, Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales,
- IV, El ataque a la libertad del sufragio,
- V, La usurpación de atribuciones...
- VI, Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales...
- VII, Omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII, Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas...

No procede juicio político por mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos

⁵¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 81.

tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente Ley y se sujetará a lo dispuesto por la legislación penal.⁵²

En este precepto se consagran ocho fracciones los actos u omisiones que se consideran como causa del juicio político misma que han sido muy criticadas, pero desde nuestro punto de vista, nos parecen acertadas sobre todo por la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo, es decir, que al valorar se puede determinar cuándo un servidor público ha infringido alguna de las hipótesis señaladas y por lo tanto es sujeto a juicio político.

En cuando al procedimiento del juicio político se debe llevar acabo como lo esta estipulado en los capítulos II y III del título segundo de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, denominado " Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia" y en donde se manifiesta que dicho juicio político puede ser iniciado dentro del tiempo, en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante un año posterior a la conclusión del cargo.

El juicio político debe desahogarse ante el Congreso de la Unión, en donde la Cámara de Diputados se encargara de realizar las diligencias necesarias para la comprobación del delito, en donde se le dará al inculpado su derecho de audiencia, en donde se determinara la culpabilidad o inculpabilidad del servidor público. Cuando la mayoría de la Cámara de Diputados determine la probable responsabilidad del funcionario público, se procederá a la caución respectiva ante la Cámara de Senadores, la cual se erigirá en gran jurado de sentencia, y habiendo una resolución la cual tiene que ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión y una vez que se haya escuchado al acusado se aplicara la sanción correspondiente.

No va ha proceder ningún tipo de recurso, ni juicio que ampare en contra de las resoluciones emitidas por las cámaras del congreso de la unión con motivo del procedimiento del juicio político.

Las sanciones que se les pueden imponer a los servidores públicos se encuentran reguladas por el párrafo tercero del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (antes citado) así como en el artículo 8º de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que pueden ser la destitución y la inhabilitación de su cargo, o comisión hasta por 20 años.

⁵² Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 54.

"Artículo 110 párrafo tercero constitucional.... las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público...."⁵³

En el párrafo tercero antes citado, se establece las sanciones aplicables. Son dos: la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público, además de perder el puesto se le podrá condenar a no desempeñar otro cualquiera, como castigo a su conducta.

"Artículo 8º Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años."⁵⁴

Este artículo establece las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos sujetos a juicio político y a los cuales se les determinó la responsabilidad correspondiente, y que puede ser la destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones de uno a veinte años.

SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS		
SE IMPONDRÁN, EN CADA CASO EN PARTICULAR, DE ACUERDO A LA NATURALEZA DE LA INFRACCIÓN (RESPONSABILIDAD) EN QUE SE HAYA INCURRIDO		
REGIMEN APLICABLE	ORGANO COMPETENTE	PROCEDIMIENTO
CIVIL	PODER JUDICIAL	JUEZ CIVIL
PENAL	PODER JUDICIAL	JUEZ PENAL
POLITICA	PODER LEGISLATIVO	CONGRESO
ADMINISTRATIVO	PODER EJECUTIVO	CONTRALORIA

(Cuadro III)⁵⁵

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 83.

⁵⁴ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 55.

⁵⁵ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México Pág. 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo cargo o comisión en el servicio público representa en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

La responsabilidad de los servidores Públicos debe traducirse, en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció un sistema disciplinario, que constituyó en un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública. (ver cuadro III)

Sin embargo, la revisión permanente de las leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulan, ponen en manifiesto en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la necesidad de adecuaciones que permitan una mayor eficacia en aplicación de dicha ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública.

La responsabilidad administrativa, como una de los cuatro tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público, será desarrollada en los capítulos siguientes, ya que se trata del tema central de esta tesis, y en donde nos adentraremos a su estudio de manera más amplia, (ver cuadro II).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO TERCERO

3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION

En el presente capítulo abordaremos parte fundamental nuestro trabajo al analizar la Responsabilidad Administrativa del Servidor Público, ya que es la materia de estudio de la presente tesis, como ya se ha mencionado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tiene por objeto sancionar, encaminar, dirigir, las conductas que lesionan el óptimo funcionamiento de la administración pública. Las cuales tienen su origen por la inobservancia de las obligaciones inherentes al individuo que se le otorga la calidad, la investidura de servidor público, la cual se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, el cual le permite sancionar a sus propios servidores públicos.

Este tipo de sanción administrativa se encuentra consagrada en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, en donde se menciona las faltas administrativas que incurren los servidores públicos, el tipo de sanción así como la forma de evaluación de la sanción.

3.1 CONCEPTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El maestro Gabino Fraga conceptúa a 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"*.⁵⁶

Para el maestro Marienhoff, la responsabilidad administrativa *"es la que tiende a mantener el debido funcionamiento de los servicios públicos e incluso a mejorarlos. Lo cual se trata de lograr mediante la aplicación de sanciones autorizadas por el orden jurídico"*.⁵⁷

⁵⁶ Fraga Gabino "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1981, Pág. 141.

⁵⁷ Marienhoff Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo III-B, Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1978, Pág. 402.

Por su parte, Rogelio Moreno Rodríguez, en su vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, pagina 447, nos da la siguiente explicación "... es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase de ejercicio de sus funciones y cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenderse, y lesionan intereses públicos o de particulares, también la nacida de los actos de los particulares cuando quebranten o contradigan dichas normas. Se declara por la misma administración, en virtud de sus órganos jerárquicos y se exige a sus funcionarios mediante la llamada potestad correccional, pérdida de la garantía, indemnización pecuniaria, etc."⁵⁸

El Jurista Bielsa, Establece que la responsabilidad administrativa " Nace de la trasgresión de una obligación administrativa, de un deber impuesto al funcionario o empleado, siendo esto esencial no solo para configurar la falta administrativa, sino también la responsabilidad en cuanto al daño patrimonial "⁵⁹

Entonces en conclusión podemos definir que la responsabilidad administrativa es originada por la inobservancia de los deberes y obligaciones del servidor público en ejercicio de sus funciones. En virtud de dicha inobservancia, se genera en consecuencia el régimen disciplinario, que se va a encargar de sancionar y corregir al servidor publico desleal, esto es en esencia la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

⁵⁸ Rogelio Moreno Rodríguez, Citado por Andrés Serra Rojas, en Revista Auditoría Pública. " El Código de Ética del servicio público ". No.4 Año II, Septiembre de 1992, Página 447.

⁵⁹ Bielsa Rafael "Derecho Administrativo "Tomo III, Editorial Roque Depalma, Editorial Buenos Aires, 1956. Pág. 285.

3.2. EXPOSICION DE MOTIVOS DE REFORMA AL CAPITULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. (Enviada por el Presidente de la Republica a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con fecha 31 de diciembre de 1982).

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores
Del H. Congreso de la Unión.

Presentes.

" Estoy cierto de que la sola expedición de las leyes, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas; pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos —como lo es la renovación que postulo— corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

Leyes como las que planteo a esta H. Representación tiene también el propósito de que los Poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular.

Por lo anterior, con fundamento en la fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en los siguientes términos:

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, que propone nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se han desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidad de sus servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y al Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.⁶⁰

Haciendo un análisis sobre esta exposición de motivos de la reforma al capítulo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la responsabilidad administrativa, podemos mencionar que el Ejecutivo Federal tiene razón en su ponencia, decir que todas las obligaciones encomendadas a los servidores públicos deben ser sancionadas por una ley sino se podría caer en irresponsabilidad administrativa de los servidores públicos. Ya que si no se limitan los facultades de los servidores públicos en México no se gozaría de un Estado de Derecho. Es bueno saber que se tiene conocimiento que para exigir y sancionar al servidor público debe de ser de una manera fácil y expedita para no involucrarnos con actos burocráticos que en lugar de ayudar solo entorpecen la fácil aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, y con ello poder hacer que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

⁶⁰ Exposición de motivos que fue enviada por el Presidente de la República a la H Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con fecha 31 de diciembre de 1982.

3.3. SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Una de las funciones primordiales del Estado es la de satisfacer los intereses de la colectividad. Por tal motivo el Estado tiene una forma de organización especial, que tiende a satisfacer los intereses generales, constituyéndose así la administración pública.

Esta organización especial del Estado requiere de personas físicas que asuman la calidad de servidores públicos, los cuales prestan sus servicios intelectuales o físicos al Estado para que este cumpla con las funciones por las cuales fue creado.

La función pública, es el conjunto de derechos y obligaciones que nacen entre el servidor público y el Estado, tendientes a desarrollar las actividades del Estado, el cual requiere de servidores públicos idóneos que lleven acabo tan loable función.

Los Sujetos de la Responsabilidad Administrativa, se mencionan en el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala:

Art. 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, " Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley."⁶¹

" La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en su artículo 2º dispone que: Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales ".⁶²

Como podemos observar en este artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se plasmó una fórmula para que se aplique el ámbito más amplio de Servidores Públicos que ocupan algún cargo en la Administración Pública Federal, no quiso ser limitativa sino por el contrario quedan incluidos como textualmente lo señala como sujetos de responsabilidad

⁶¹ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 71.

⁶² Idem 51.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativa, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales independientemente del empleo, cargo o comisión que formalmente tengan asignados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108, dice: " Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por la traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales..."⁸³

Este artículo 108 Constitucional, se refiere a los servidores públicos y sus responsabilidades y hoy comprende a los servidores públicos, o sea, quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial, sea Federal o del Distrito Federal. Todos deben responder por sus actos y omisiones en el desempeño de sus funciones.

El artículo 108, ordena que las Constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir, que legislen para señalar quienes, en el Estado de que se trate, son servidores públicos —incluyendo a los municipales— y establezcan los regímenes de responsabilidades de que puedan incurrir, apoyándose en los términos de esta reforma a la Constitución Federal.

También señala, que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado, en tanto desempeñe ese alto cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se trata así de proteger al jefe de Estado y la alta magistratura que

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 81.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desempeña. Al hacerlo se defiende la estabilidad social y política del país. Otro punto que señala este artículo es que establece que los altos funcionarios locales: Diputados, Gobernadores y Magistrados, además de quedar sometidos a los principios establecidos por la Constitución de su Estado y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades a que pudieran incurrir en el desempeño de su puesto, y mientras lo ejerzan, deben responder por violaciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales.

3.3.1. SERVIDOR PÚBLICO.

Poder definir, que es un servidor público, es una tarea sumamente complicada ya que tendríamos que tomar en cuenta la complejidad de los niveles jerárquicos así como esferas de competencia que abarca el concepto.

En nuestra ley vigente no es posible identificar el concepto de servidor público, ya que solamente se menciona quienes son considerados como servidores públicos, como lo señala el Título IV de nuestra Carta Magna en su artículo 108 (antes citado) y no se ha plasmado en la ley concepto alguno sobre servidor público.

El término de servidor público se emplea en nuestra legislación con las reformas del título cuarto, constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" en donde se sustituye la antigua denominación de funcionario y empleado público por la de servidor público.

Para el jurista José de Jesús, " *es claro que resulta deseable que esta nueva denominación constituya a eliminar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, y hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus funciones, respeto a los derechos e intereses de los gobernados.*"⁶⁴

El maestro Serra Rojas, da una definición de servidor público, " *se define como la persona física que desempeñaba un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado mediante nombramiento o inclusión en las listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares.*"⁶⁵

⁶⁴ Orozco Enríquez, José de Jesús, "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos" Colección Jurídica Manuel Porrúa, México, 1985, Pág. 353.

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 353.

Para el maestro Gabino Fraga, da una definición de funcionario público " son aquellas personas físicas titulares de los órganos del Estado, que integran los poderes del mismo, son quienes realizan las funciones de supervisión, coordinación y administración. Básicamente integran el nivel directivo dentro de la organización. En este recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas a su dependencia o entidad, amén de tener poder de decisión y la representación del órgano al que pertenecen respecto de los demás órganos e inclusive ante los particulares".⁶⁶

De lo anterior podemos concluir que conforme a nuestro Derecho vigente, la responsabilidad administrativa la llevan diversos sujetos con características y funciones diferentes, pero que ha todos ellos ya no se les debe identificar con la calidad de empleados o funcionarios de la federación, ya que para nuestras leyes actuales estos ya no existen solo los llamados servidores públicos.

Como ya lo mencionamos anteriormente ningún precepto legal define al servidor público como tal. Por tal motivo creemos necesario que se debería incluir una definición de servidor público en la ley. Para así tener una mejor comprensión legal del concepto de servidor público. Esta tesis no estaría completa si no diéramos una definición de servidor público, tomando en cuenta los elementos que con anterioridad señalamos así como incluir otros que creemos no fueron mencionados:

Podemos definir que el: Servidor Público es toda aquella persona física que desempeña un empleo, cargo o comisión en cualquiera de sus ámbitos de competencia, ya sea Federal, Estatal o Municipal, desde el menor hasta el de más alta jerarquía, así como toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos de la Federación, recibiendo del propio Estado, una contraprestación.

⁶⁶ Fraga Gabino, "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, México 1981, Pág. 128 a la 130.

3.1.2. OBLIGACIONES Y VALORES EN LA ACTIVIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO.

VALORES.

Al hablar de los valores nos referimos a aquella calidad que el servidor público debe seguir en el cumplimiento de su actividad social, es aquella forma de lealtad que el servidor público le debe al Estado así como a toda la sociedad.

"El artículo 109 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."⁶⁷

Esta fracción nos dice que cuando el servidor público en el ejercicio de su cargo proceda sin apego a la ley o contraviniendo sus preceptos o sea cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen todo acto de gobierno debe tener apoyo en una disposición legal; obren contra el recto cumplimiento del deber, es decir, violen la honradez a que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión; que actúen sin la lealtad debida al trabajo que desempeñen o realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligados a guardar, se les sancionara administrativamente.

El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, hace un análisis de los valores del servidor público la siguiente manera: "Los valores del servidor público son;

a) Legalidad.

Además del aspecto jurídico que envuelve este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el contenido de los artículos 14 y 16 Constitucionales (ver capítulo cuarto) ordenando su apego como garantía individual, pues no se tratan de actos que afecten directamente los derechos de los particulares sino que de la misma situación del servidor público se ajuste al mandato legal, independientemente de sus efectos en la esfera jurídica del gobernado, ya que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder al interés particular se encamina al interés general.

Dicho de otra manera el Servidor Público no puede actuar con base a criterios surgidos a su libre albedrío sino que todos sus actos deben apearse a las normas jurídicas y administrativas vigentes.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 82.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) *Honradez.*

Este Valor se enfoca Primordialmente al manejo de los recursos del Estado, dado que el manejo inadecuado de los mismos lesiona la confianza puesta en los servidores públicos, sin embargo va más allá de lo económico, pues se impone como norma general de la conducta del servidor público.

c) *Lealtad.*

Este valor exige la entrega a la institución, dependencia u órgano en el que el servidor público desempeñe su función a favor del Estado, en donde debe preservar y proteger los intereses públicos, por sobre aquellos que sean particulares, de partidos o sectas.

d) *Imparcialidad.*

Con el presente principio, además de los que ya enunciamos se debe tomar en cuenta que el desempeño de la función pública no se puede ni se debe beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que, su actuación debe ser realizada sin preferencias personales.

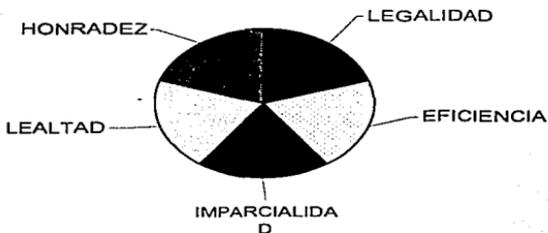
e) *Eficiencia.*

*Por lo que hace a éste principio se entiende la correcta utilización de los recursos del Estado que son los de el pueblo, evitando su desperdicio por su inadecuada aplicación en perjuicio de la población; en consecuencia todo servidor público deberá utilizar los recursos públicos, humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, consagrándolos al exclusivo fin para el que proponen, pues el desvío de los mismos redundan en perjuicio de la función pública.*⁶⁸

Ahora bien ya que establecimos los valores fundamentales en los que se funda el debido ejercicio de la función pública, es importante mencionar que en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ver obligaciones) se han establecido veinticuatro fracciones, en lo referente a las obligaciones de los servidores públicos, las cuales están estrechamente ligadas con los valores antes mencionados, con la finalidad de salvaguardar el buen funcionamiento de los órganos del Estado y sancionar el incumplimiento de las obligaciones del servidor público.

⁶⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. " El Derecho Disciplinario de la Función pública. INAP., México 1995, Págs. 95 a la 101

VALORES FUNDAMENTALES EN EL EJERCICIO PÚBLICO



(Cuadro IV)⁶⁹

OBLIGACIONES.

Las obligaciones que contrae un servidor público cuando toma posesión del empleo, cargo o comisión son diversas y numerosas las cuales las podemos encontrar consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113 que a la letra dice:

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas..."⁷⁰

⁶⁹ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México Pág. 22.

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 85.

Este artículo señala las obligaciones de todo servidor en cuanto a la legalidad de sus actos, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe de observar todos los días en el desempeño de su trabajo. También precisa que actos u omisiones son causa de responsabilidad y establecen quienes pueden incurrir en ella.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala en su artículo 47 las obligaciones de los servidores públicos, de las cuales haremos un resumen para simplificar el estudio de las mismas:

"Artículo 47 de la Ley de Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos. 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, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

a)

Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse del abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; Formular y ejecutar legalmente los planes y programas de su competencia, Utilizar los recursos que le sean asignados, Custodiar la documentación e información encomendada.

b)

Observar buena conducta ante la sociedad, respeto y subordinación a sus superiores, Abstenerse de incurrir en abuso de autoridad, así como de ejercer funciones después de concluido su periodo, y desempeñar un empleo que la ley le prohíba.

c)

No intervenir en la tramitación de asuntos en lo que tenga interés personal o familiar, realizar su trabajo cargo o comisión sin solicitar aceptar o recibir dinero u objetos, abstenerse de intervenir o recomendar a familiares en la selección del personal

d)

Presentar con veracidad y oportunidad las declaraciones de situación patrimonial, atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la contraloría, Abstenerse de cualquier acto que implique el incumplimiento de cualquier disposición jurídica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e)

Las demás que le impongan las leyes o reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el superior procederá hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto⁷¹.

Tratando de hacer una explicación de este artículo, el cual señala en que consiste la responsabilidad administrativa, desde el punto de vista del servidor público y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones que correspondan.

Incurre en responsabilidad administrativa, nos dice este artículo 47, el servidor público que no cumple con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En este artículo 47 se establecen; en veinticuatro fracciones las diversas hipótesis o tipos administrativos que debe cumplir todo servidor público, las cuales consisten tanto en obligaciones de hacer como en obligaciones de no hacer, y cuya inobservancia dará inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades para que en su caso se impongan las sanciones que procedan de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado).

Los criterios con base en los cuales han sido establecidos los diversos tipos administrativos consignados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son los siguientes:

El de eficiencia en la fracción I; el criterio de legalidad en la fracción II; el criterio de honestidad en la fracción III; el criterio de vigilancia cuidadosa de documentos e información en la fracción IV; el criterio de disciplina moral en la fracción V; el criterio de autoridad y dirección en las fracciones VI y VII; el criterio de uso de cargo en las fracciones IX a XII; el criterio de los negocios familiares de las fracciones XIII a la XVII; el criterio de acepción de regalos en la fracción XV;

⁷¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 71 a la 76.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, es conveniente reflexionar que esta prohibición que el legislador plasmó en la fracción XXIII del artículo 47, consiste en evitar que con motivo del empleo, cargo o comisión que tenga un servidor público pueda influir o determinar el otorgamiento de algún pedido o contrato en contravención con el artículo 134 de la Carta Magna, y se dé lo que se llama un tráfico de influencias o en su caso un conflicto de intereses, pero cabe destacar que ambas hipótesis ya están previstas y sancionadas por otros artículos.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

Los recursos económicos que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hacen referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.⁷²

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 115.

3.4 DERECHOS DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Después de haber estudiado y analizado las obligaciones de los servidores públicos, justo es que analicemos los derechos o ventajas personales que tiene el servidor público en la relación jurídica existente con el Estado, así como frente al particular.

Uno de los temas más olvidados por los estudiosos del derecho, así como por la población en general son los derechos del servidor público, ya que al estar realizando la investigación para este trabajo nos pudimos percatar que pocas bibliografías mencionan los derechos del servidor público. Ya que para muchos autores aquella persona física que presta su trabajo al Estado, solo tiene obligaciones y no derechos, por el simple hecho de recibir un derecho económico, pagado con los impuestos de los ciudadanos.

Se puede decir, que se tratan de ventajas personales que son indispensables para su vida y sostenimiento, podemos decir que son los elementos necesarios para que puedan subsistir decorosamente y puedan satisfacer sus requerimientos personales y familias.

Para el Jurista Gabino Fraga: *" Los derechos de los servidores público podemos dividirlos en dos: a) Económicos, como el sueldo, grado de la carrera administrativa, gratificaciones, incentivos y los derechos b) no económicos, derecho al cargo que implica, derecho al nombramiento del funcionario seleccionado, derecho a la posesión del cargo y derecho al desempeño estable ha hacerlo en un determinado lugar, derecho de ascenso, derechos honoríficos."*⁷³

Ahora señalaremos las ventajas a las que tiene derecho el servidor público,

a) DERECHO AL CARGO Y ASCENSO.

El servidor público tiene un derecho al cargo el cual le ha sido otorgado en virtud de una designación o nombramiento. Igualmente dentro de la administración pública se maneja en derecho de escalafón principalmente de aquellos servidores que han reunido ciertos requisitos como lo son antigüedad, capacidad, disciplina, responsabilidad.

⁷³ Gabino Fraga Op Cit, Pág. 529.

b) SUELDO O SALARIO

El servidor público que preste su trabajo al servicio del Estado, debe recibir de éste la justa retribución los cuales serán fijados en los presupuestos respectivos y sin que sean inferiores a los mínimos, es decir, que el Estado procura que el sueldo que perciban sus servidores públicos sean del todo decorosos para satisfacer sus necesidades personales y familiares.

c) HONORES Y CONSIDERACIONES.

Sin duda alguna todo ser humano necesita para rendir mejor en su trabajo de un estímulo, honores y consideraciones. Para lo tanto el servidor público no se escapa de tal posibilidad, ya que necesita de un reconocimiento público, por su disciplina, responsabilidad e innovación que merezcan una recompensa, por medio de estímulos, becas, diplomas, compensaciones.

d) HUELGA.

Uno de los derechos tan importantes es el de la huelga, toda vez que este derecho puede constituir un perjuicio a la colectividad, si la huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en las formas y términos que marca la ley, entonces que sucedería en aquellos sectores que son estratégicos o vitales para el Estado cuando exista una huelga.

Existen asociaciones de trabajadores que laboran en las instituciones administrativas, es decir, nos referimos a los sindicatos, los cuales tienen como finalidad primordial el estudio, mejoramiento o defensa de los intereses de los trabajadores motivo por el cual podrá haber en cada dependencia un sindicato que sirva para salvaguardar los interés de los servidores públicos como trabajadores, frente al Estado como patrón.

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se encuentran reconocidos por el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 123 apartado "B"...Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno Federal y sus trabajadores:

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho años y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni tres veces consecutivas;

- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos; En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;
- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos a cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indeterminación correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derechos a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.
- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;...

Haciendo un análisis de este artículo 123 en su apartado B, encontramos que contiene una reglamentación diversa, en algunos aspectos, a la establecida por el trabajador en general, y rige para el servidor público. Así por ejemplo, en nuestro país la seguridad social de esos trabajadores está a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y normado por una ley distinta a la del Seguro Social, a la orgánica del mencionado instituto, y también para resolver los conflictos entre el empleado público y el Estado existe un Tribunal de Arbitraje, diferentes a las juntas establecidas para dirimir los surgidos entre patrón y obrero.

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 109, 110.

Se creo un fondo nacional para la vivienda con el fin de proporcionar ésta a los empleados públicos. De modo similar se estableció para los miembros de las fuerzas armadas. Tales disposiciones corren paralelas a la que creo el Infonavit, encargado de facilitar habitación a los trabajadores, cuyo régimen jurídico se rige por el apartado A.

3.5. DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Para poder entender un poco mejor sobre las sanciones administrativas retomaremos lo que los siguientes juristas nos señalan sobre la sanción,

Para el Maestro García Máñez, nos dice al respecto; *"La sanción es la consecuencia jurídica que el cumplimiento de un deber produce en relación con el obligado."*⁷⁵, así también nos menciona que tiene por esencial objetivo mantener la observancia de la ley, así como instaurar el orden jurídico violado y castigar las conductas contrarias a Derecho.

Así mismo por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas menciona que: *"La sanción administrativa es impuesta por la autoridad administrativa, a los infractores de la ley administrativa..."*⁷⁶

Para el jurista Delgadillo Gutiérrez, *"Las sanciones solo pueden tener como fin la responsabilidad del daño y la restricción a la esfera de los derechos del infractor, puesto que el incumplimiento constituye la infracción es un hecho consumado aunque se obligará al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión de los valores fundamentales de la función pública, ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción."*⁷⁷

Para el maestro Garrido Falla, define a la sanción administrativa *"no como un castigo sino como el medio represivo que se impone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido."*⁷⁸

Para el autor de la obra Manual de Derecho Administrativo, el maestro Manuel María Diez manifiesta lo siguiente: *"La sanción disciplinaria, es un castigo a la vez mora y material, ya que resulta excesiva en el orden profesional y que aplicarse únicamente con respeto de los funcionarios en servicio..."*⁷⁹

⁷⁵ García Maynez Eduardo. Op. Cit. 295.

⁷⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 1872.

⁷⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Op. Cit. Pág. 106.

⁷⁸ Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo." Instituto de Estudios Políticos, Tomo. II, Madrid, España, Pág. 196.

⁷⁹ María Diez, Manuel. "Manual de Derecho Administrativo" Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Madrid, España, Pág. 126.

En conclusión podemos definir a las sanciones administrativas o disciplinarias, como el medio que utiliza el Estado para preservar el buen funcionamiento del servicio público y para castigar al servidor público que haya lesionado los principios básicos de la administración pública así mismo obligarlo a la reparación del daño cometido.

3.5.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Toda norma legal por regla general instaura conductas cuya obligación constriñen a hacer o no hacer una acción, por el incumplimiento o inobservancia de esos deberes genera determinadas consecuencias, una de ellas sino es que es la más importante de esas características es la sanción.

Para el Jurista Serra Rojas, *"la sanción es la pena que la ley establece para el que la infringe...en estos casos se castiga la conducta ilegal. En ella se hace referencia a la privación de un bien o un derecho."⁸⁰*

Para Garrido Falla, citado por Emilio Fernández Vázquez, *"la sanción es el medio represivo que se pone en marcha cuando han sido incumplidas las obligaciones nacidas del ordenamiento jurídico administrativo, en relación con el administrativo."⁸¹*

Las sanciones administrativas se entienden en virtud de que la relación de servicio del derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especial, cualquier contravención no representa solamente un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor por que de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental, no le conviene, pues al poder público tener tales servidores. Por lo tanto reacciona contra la persona en falta mediante las penas.

⁸⁰ Serra Rojas Op. Cit. Pág. 69.

⁸¹ Fernández Vázquez, Emilio. "Diccionario de derecho Público." Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina. 1981. Pág. 619.

El maestro Acosta Romero Miguel nos dice al respecto de las sanciones;

"La doctrina clasifica las sanciones atendiendo a diversos criterios:

1. *Por la naturaleza del órgano competente para su aplicación, entre las que encontramos a las judiciales y administrativas,*
2. *Por la naturaleza de su contenido, agrupándose en este rublo las pecuniarias, privativas de libertad y restrictivas de otros derechos,*
3. *Por la naturaleza de la obligación infringida, identificándose en las civiles, penales, administrativas, políticas, laborales entre otros.*⁸²

El autor Carlos María, aclara que *" Tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder del imperio que ejerce el Estado sobre todos sus miembros mientras que las sanciones disciplinarias tienen su fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado, con respecto a las personas que forman parte de la administración.*"⁸³

3.5.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes a las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus elementos, contenidos y fines particulares.

1. Solo se le podrán aplicar a las personas físicas que tengan el carácter de servidor público, como resultado de infracciones cometidas en el ejercicio, de las funciones encomendadas por el Estado; por medio de procedimientos y apegado a las normas relativas a la disciplina interna de la propia administración, así como la previsión y supervisión de los valores esenciales y generados por el cargo o comisión que desempeña el servidor público como son el de lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia, mismos que deben llevarse a cabo en el ejercicio de la función pública;

⁸² Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho. Administrativo," Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 456.

⁸³ Sáenz, Carlos María. "La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, la ley," Buenos Aires, 1951. Pág. 123.

2. No proviene del contenido prestacional de la relación laboral del trabajador, ni tienden a obtener el servicio para el cual se contrato al mismo, sino que verdaderamente respondan al cargo para el cual el Estado los nombro cubriendo todas y cada una de las necesidades de la sociedad, todo esto respecto a la forma de actuación por parte del servidor público presunto responsable en el ejercicio de una función pública.
3. La determinación de la imposición de cualquiera de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se deja a la autoridad administrativa, ajena a la relación laboral entre las partes.

3.5.1.2. CLASIFICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El maestro, Otto Mayer nos dice que *"Esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en disciplina correctiva y disciplina depurativa. Los recursos de la disciplina correctiva son: advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. La disciplina depurativa, la destitución disciplinaria."*⁸⁴

El Jurista Bielsa , considera que las sanciones disciplinarias solo son correctivas y expulsivas, expresando lo siguiente: *" La administración empieza por aplicar correcciones (penas disciplinarias, correctivas); pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir, cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria que tiene por otro efecto y otra forma (pena disciplinaria expulsiva)."*⁸⁵

El maestro Dormi señala, *"Las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias, por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden recaer ambas sanciones, en un caso como funcionario y en otro caso como administrativo."*⁸⁶

Por su parte, Carlos María Sáenz, identifica que; *"las penas correctivas aplican al funcionario castigándolo sin separarlo del servicio, mientras que las exclusivas persiguen su total alejamiento de la administración."*⁸⁷

⁸⁴ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Recopilación INAP México Pág. 38

⁸⁵ Bielsa Rafael Op. Cit. Pág. 59.

⁸⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Editorial Porrúa, México 1994, Pág. 1966.

⁸⁷ Sáenz, Carlos M. Op. Cit. Pág. 529.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para el maestro Gabino Fraga, "Esta responsabilidad puede contraer en algunos casos las determinaciones de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración, la falta que ha de originarse se denomina falta disciplinaria, la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha de emitido la falta. "88

En conclusión podemos señalar de lo anterior, cuando se trate de una falta que se produzca en el lugar de las relaciones de servicio público, la sanción corresponde, fuera cual fuera su naturaleza administrativa, tendrá la característica de disciplinaria, puesto que su finalidad es la de corregir, guiar al servidor público para su correcto desempeño en el funcionamiento del servicio público.

3.5.2. AUTORIDADES COMPETENTES PARA SANCIONAR EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La imposición y ejecución de las sanciones disciplinarias o administrativas constituyen actos de autoridad en todo sentido de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón de la calidad de servidor público; y que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

Es indispensable señalar esencialmente quienes son la autoridades en materia de responsabilidades, que son competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la instauración del procedimiento administrativo disciplinario.

Es conveniente tener presente el contenido del artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la teta dice:

Art. 3°. "Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- I BIs. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- II. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal,
- IV. El órgano ejecutivo local del Distrito Federal,
- V. Derogada,
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

⁸⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 200.

- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación,
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación respectiva.
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.⁻⁵⁹

Este artículo nos señala las autoridades competentes para aplicar la presente ley se enuncian claramente en el contexto de este artículo el cual ha tenido que reformarse para incluir a las autoridades de nueva creación, reformas que seguramente seguirán ocurriendo ya que como se puede observar, se tuvo que incluir en su oportunidad a la Asamblea de Representantes del D.F. y al Consejo de la Judicatura del D.F. y tendrá que reformarse para suprimir la denominación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en su lugar anotar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en todos los artículo de la ley.

Sobre este artículo nos menciona el Maestro Víctor Manuel Martínez lo siguiente, "No obstante que no se mencionan específicamente en este artículo, cobra especial relevancia el concepto de superior jerárquico, en los términos del artículo 48 correspondiente al titular de la dependencia y para el caso de las entidades al coordinador del sector.

Tampoco se mencionan teniendo un papel trascendental en la aplicación de la ley e instauración del procedimiento administrativo disciplinario, a las contralorías internas de las dependencias las que deberán regular sus funciones, tanto a la constitución, como en la ley en estudio y en sus reglamentos internos.⁶⁰

Al respecto la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el Maestro Víctor Manuel Martínez ... " La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los supervisores jerárquicos, y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y supervisión hasta por tres meses, sin perjuicio de los otras leyes dispongan. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centrada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o el daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar su empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por

⁵⁹ Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos Op. Cit. 52.

⁶⁰ Martínez Bulte Gorg, Víctor Manuel " La Responsabilidad Administrativa de los Servidores públicos " Coedit. UNAM y SECOGEF, México 1994, Pág. 94

veinte años... Al coordinador del sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar, tratándose de entidades paraestatales."⁹¹

De lo anterior, para el maestro Miguel Acosta Romero es preciso señalar lo siguiente: "que la competencia del órgano administrativo, en un Estado de derecho, debe estar fijada en el orden jurídico, y que sin dicho requisito serían inválidos e inexistentes los actos administrativos que emitiera; toda vez que el ejercicio de las facultades de la autoridad están limitadas por la ley y en consecuencia por el interés público, por lo tanto, no se puede concebir un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutivo del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino por el contrario su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley,"⁹²

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente es oscura en este sentido, ya que ninguno de sus preceptos legales establece a quien se debe considerar como superior jerárquico ya que la citada ley en su artículo 48 solo señala los siguiente.

Art. 48 L.F.R.S.P." ... Se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su dependencia."⁹³

Situación a que en nuestra consideración se dio en razón de que si se señalaba quien era el superior jerárquico como titular de la dependencia, iba a traer una confusión en el aspecto de que se presumiría que él era el único facultado para sancionar siendo que en la practica no es así, ya que las sanciones las impone el órgano interno de control y quien se encarga de ejecutar es el superior jerárquico del servidor público responsable, por lo que al ya no señalarse esta situación, podemos visualizar que el superior jerárquico se entenderá como el que coordina, dirige y supervisa a otro.

⁹¹ Martínez Bulle Gorg, Víctor Manuel " La Responsabilidad Administrativa de los Servidores públicos "Op. Cit. 109. Exposición de Motivos que fue enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con fecha del 02 de diciembre de 1982.

⁹² Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho. Administrativo," Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 419.

⁹³ Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Op. Cit. 78.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5.3 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SUS CARACTERÍSTICAS.

Una vez que se han llevado a cabo todas y cada una de las fases del procedimiento administrativo disciplinario, se deberá determinar la responsabilidad o no responsabilidad en los hechos que le hayan sido atribuidos, en caso de ser responsable el órgano sancionador deberá atender lo dispuesto en el artículo 53 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como tomando en consideración los elementos del artículo 54 de la Ley antes citada.

3.5.3.1. LAS CARACTERÍSTICAS.

Las sanciones administrativas tienen características, distintas de las sanciones penales y laborales, ya que tiene elementos, contenido y fines propios. Como se encuentra plasmado en la fracción III del artículo 109 del Capítulo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" (antes citado).

Es importante mencionar que las sanciones disciplinarias solo podrán ser impuestas a las personas físicas que tengan la calidad de servidores públicos, con el fin de vigilar que se lleven a cabo los valores u principios de la función pública.

Ahora bien señalaremos las características esenciales de las sanciones administrativas en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos:

- Son impuestas por autoridades administrativas,
- Son ajenas al principio non bis in idem,
- La misma conducta puede producir, en forma independiente a la comisión de un delito, el cual será sancionado por los procedimientos judiciales,
- No rige el principio nulla poenae sine lege, pues no se requiere la tipificación estricta del Derecho penal, ya que si no se viola el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado) no se podrá determinar la responsabilidad al servidor público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El maestro Gabino Fraga dice "... la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal, lo cual no podrá concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio non bis in idem."⁹⁴

La sanción disciplinaria es totalmente independiente de que el individuo haya sido condenado en materia penal, ya que se buscan fines diferentes, el de la materia administrativa tiene por objeto reprimir la comisión de actos violatorios a la Ley Administrativa en perjuicio del servicio público, y en algunos casos lograr la reparación de los daños causados.

Por su parte el maestro Delgadillo Gutiérrez manifiesta que: "las sanciones disciplinarias, no tienden esencialmente a obtener la prestación del servicio para el cual se contrato el trabajador, ni derivan del contenido prestacional de la relación, como sucede con las sanciones laborales, cuyo procedimiento y calificación pertenece a una autoridad tercera, ajena a la relación entre el trabajador y el patrón. Toda vez aquellas representan únicamente la necesidad de que el servidor público, observe los valores fundamentales de la función pública como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia."⁹⁵

3.5.3.2. SANCIONES.

Haciendo mención a las sanciones administrativas citaremos el " artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice,:

Art. 53, " Las sanciones por falta administrativas consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito federal, y diez a veinte años si excede de dicho límite.

⁹⁴ Fraga Gabino Op Cit. Pág. 170.

⁹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Op. Cit. Pág. 110 y 111.

plazo inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

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

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato en su caso haya realizado.⁹⁶

En este artículo se establecen las diversas sanciones, que en su caso, puede imponer a un servidor público, una vez que se ha acreditado su responsabilidad administrativa.

Es pertinente destacar, que en relación con la sanción de inhabilitación en dicho numeral se toma en cuenta el monto del lucro o daño que se obtenga o se cause al erario federal con motivo de una responsabilidad administrativa, en este artículo se deberá suprimir la expresión perjuicios, en virtud de que dicha terminología denota aquello que se deja de ganar u obtener, expresión ésta que no es apropiada para el ámbito de las responsabilidades administrativas, como si lo es dentro del campo de la materia civil.

También se indica en este precepto que la sanción máxima para la inhabilitación es de diez a veinte años, la cual será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, sobre el particular, es conveniente señalar que la ley en comento no da una definición o concepto de lo que se debe entender como conducta grave del servidor público, por lo que hasta la fecha ha quedado al libre albedrío de las autoridades que aplican el procedimiento disciplinario de responsabilidades en determinar cuando se está en la hipótesis de una conducta grave, por lo que sería necesario que cuando la ley en cita se reglamente se precise por seguridad jurídica de los presuntos infractores que es lo se debe entender por conducta grave.

En el penúltimo párrafo, de este artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades (antes citado), se determina que para contratar a una persona sancionada por inhabilitación por un plazo mayor de diez años se deberá

⁹⁶ Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Op. Cit. 81.

previamente informar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma razonada y justificada por el titular de la Dependencia o Entidad a la que se pretenda ingresar, lo cual es totalmente inoperante en atención a que los titulares aludidos tiene en sus reglamentos interiores de trabajo otro tipo de funciones, por lo que este aviso debería quedar a cargo del Titular del Órgano de Control Interno de la Entidad o Dependencia de que se trate, ya que estos son lo que tienen el papel de investigar las responsabilidades administrativas y como resultado, en su caso avalar o no la conducta del servidor público de referencia y por ende a ellos debería ser de su competencia solicitar la autorización ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A continuación trataremos de dar una explicación de todos y cada uno de las sanciones administrativas que nos menciona el artículo antes citado:

SANCION.	CONCEPTO.
1.- Apercibimiento (Privado o Publico)	Podemos definir esta sanción disciplinaria de la siguiente manera es en donde la autoridad disciplinaria hace una advertencia al servidor público para que realice o deje de realizar determinado acto, atendiendo de que si no obedece, se le sancionara con mayor rigor.
2.-Amonestación (Privada o Pública)	La podemos considerar como aquella sanción disciplinaria que sirve para que el infractor haga conciencia de su ilícito, para que desde ese momento se dirija en rectitud en la encomienda de su empleo cargo o comisión, así como también se le advierte de que si vuelve a incurrir en una conducta ilícita se le sancionará con mayor rigor.
3.- Suspensión	Para nosotros la suspensión es la sanción disciplinaria que consiste en la interrupción temporal sin goce de sueldo de la función administrativa entre la Institución Pública y el Servidor Público la cual no podrá exceder de tres meses ni ser menor de tres días.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.-Destitución del Puesto	Desde nuestro punto de vista la destitución del puesto es aquella que constituye un cese definitivo en el ejercicio de su empleo cargo o comisión.
5.-Sanción Económica.	La podemos definir como aquella que se traduce en una cantidad de dinero, que afecta el patrimonio de infractor, adoptando el carácter de crédito fiscal por disposición expresa de la ley.
6.-Inhabilitación.	Esta sanción administrativa es la más grave que se le puede imponer a un servidor público, es la de impedir que un servidor público preste sus servicios a favor de la administración pública la cual es impuesta por la autoridad competente a través de la resolución administrativa pero esta es determinada por tiempo determinado.

Este tema quedaría inconcluso si no mencionamos lo referente artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice;

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

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base a ella;
- II. Las circunstancias socio económicas del servidor publico;
- 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 derivado del incumplimiento de obligaciones.⁹⁷

Tratando de hacer un análisis sobre este artículo 54 antes citado, encontramos muchas irregularidades en su redacción ya que consideramos que es oscuro, ya que no se le puede entender ha ciencia cierta a que nos estamos refiriendo;

- I. Esta primera fracción nos refiere sobre la gravedad de la responsabilidad pero esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no maneja parámetro alguno sobre el concepto

⁹⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Op. Cit. 82.

- de gravedad. Es importante que la ley regule sobre los niveles de gravedad.
- II. En esta segunda fracción nos habla sobre los datos personales del servidor público. Lo que no comprendemos es para que sirven solo como información general del servidor público o como atenuante o agravante de la infracción cometida.
 - III. Esta tercera fracción no la podemos entender ya que la ley solo menciona en su redacción sobre la jerarquía del servidor público pero no regula si entre mayor sea el nivel jerárquico va hacer mayor la sanción administrativa o viceversa.
 - IV. Consideramos que los medios, condiciones o maquinaciones de que se ha hecho valer el servidor público, para cometer su infracción no altera el resultado de su conducta.
 - V. En esta fracción la ley solo menciona sobre la antigüedad del servidor público pero no menciona si entre mayor sea su antigüedad como servidor público, mayor va hacer su sanción. Ya que el servidor público responsable conocía perfectamente su trabajo y este no podrá alegar error o inexperiencia. Si no por el contrario actuó con dolo, sabiendo perfectamente la acción que estaba realizando.
 - VI. Consideramos que dichos preceptos legales adolecen de una deficiente redacción, pues no regulan la forma de valoración de los citados elementos, debiendo establecer si cada uno se tomará como agravante o atenuante, tendiéndose en consecuencia que la autoridad imponga la sanción en libre albedrío para valorarlos.

En conclusión consideramos que dichos elementos deben tomarse como agravantes puesto que de la experiencia de los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa lo hacen con dolo, negligencia, impericia etc. Y no por desconocimiento de sus obligaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO SUS PRINCIPIOS Y CARACTERISTICAS

4.1 CONCEPTOS Y FINALIDAD.

Respecto al Procedimiento Administrativo Disciplinario el Maestro Carlos A. Morales Paulin, apunta que *"doctrinalmente el servidor publico es toda persona fisica que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado"*⁹⁸. En el desempeño de su función los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, obligaciones, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

El maestro Carlos A. Morales Paulin, considera acerca de este tema, *"como parte de las funciones públicas asignadas a la administración, nos encontramos en aquella que tiene que ver con la vigilancia y el control de las conductas de los servidores en el desempeño de sus cargos, es decir, el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. Esta función al igual que otras diversas que realiza la administración, son del orden público e interés general..."*⁹⁹ A esta facultad sancionadora, también se le conoce como facultad disciplinaria.

La conducta, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales puede incurrir un servidor público en el desempeño de sus funciones, estas son: responsabilidad penal, política, civil y administrativa. Atendiendo a la naturaleza del cargo, empleo o comisión y en merito del poder u órgano público al que pertenezca, es posible que la imputabilidad del servidor, se encuadre en una u en otra. Para poder determinar la responsabilidad en que haya incurrido un sujeto, se requiere un procedimiento acorde con la materia de que se trate.

En este apartado nos ocuparemos exclusivamente del proceso administrativo disciplinario, aplicable a Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

⁹⁸ Morales Paulin Carlos "Derecho Burocrático". Editorial Porrúa. 1995 Pág. 87.

⁹⁹ Op. Cit. Pág. 89.

En relación con la figura del "Procedimiento Administrativo Disciplinario", la doctrina y la legislación positiva no se ha ocupado en su conceptualización.

Para los autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de lo que él define como. Derecho Disciplinario, según se aprecia en su siguiente pasaje... *"Una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos Disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación"*¹⁰⁰

Específicamente Delgadillo Gutiérrez, considera al procedimiento administrativo (disciplinario) como *"un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo (resolución), señalando que para la realización de tal procedimiento, se da mediante una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende"*¹⁰¹.

Otra de las funciones aportadas la encontraremos en la siguiente cita que hace Delgadillo Gutiérrez, de Francisco Bueno Arus *"... el procedimiento sancionador en el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa"*¹⁰²

La Constitución General en su Título Cuarto (De las Responsabilidades de los Servidores Públicos) en sus artículos del 108 al 114 en relación al procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas, no existen conceptos propios de esta figura, no es así en los procedimientos de naturaleza política, tales como el juicio político o el llamado inciertamente "declaración de procedencia". Siguiendo la comparación, podemos observar que el juicio político y la "declaración de procedencia" la Constitución además de señalar los aspectos sustantivos, también se preocupa de establecer los elementos básicos procedimentales, esto es: plazos; autoridades competentes para conocer y resolver; garantía de audiencia; ofrecimiento de pruebas; sanciones; tipos, efectos y requisitos de validez de las resoluciones. En cambio, tratándose de las responsabilidades administrativas, solo se limita en enunciar los sujetos responsables, los presupuestos genéricos de responsabilidad, las modalidades de sanciones y los montos máximos del resarcimiento económico, remitiendo el resto de la reglamentación a la ley o leyes secundarias administrativas.

¹⁰⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Administración Pública." Editorial INAP. 1990 Pág. 162.

¹⁰¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Porrúa. Segunda Edición, 1998 Pág. 161.

¹⁰² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Administración Pública." Editorial INAP. 1990 Pág. 139.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades, solo refiere de manera tangencial en su artículo 49, a la expresión "procedimiento disciplinario" y en el artículo 77 bis, el cual regula los casos en que procede la reparación económica del daño ocasionado al administrado, alude en forma completa al "procedimiento administrativo disciplinario".

" Artículo 49, En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia"¹⁰³

" Artículo 77 bis, Cuando el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, o la cantidad líquida y la orden de pago respectiva."¹⁰⁴

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, manifiesta que "La falta de sistematicidad de esta ley (ya que es común encontrar numerales regulando indistintamente aspectos procedimentales con los sustantivos), dificulta, insistentemente de nueva cuenta, la conceptualización del procedimiento administrativo sancionador o disciplinario."¹⁰⁵

¹⁰³ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa Tercera edición 2000, México Pág. 78.

¹⁰⁴ Idem. Pág. 98.

¹⁰⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Administración Pública", Editorial INAP. 1990 Pág. 144.

Para el jurista José Ovalle Favela, "considera que el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de aquellos medios que la legislación reconoce y regula para solucionar un conflicto de intereses jurídicamente trascendentes, y que se caracterizan en que la solución va a ser dada por una o ambas partes en conflicto; a estos medios se les conoce como Autotutela o Autodefensa. La Autotutela consiste en el ejercicio de una potestad (disciplinaria) de uno de los sujetos en conflicto; así frente a un conflicto de intereses entre la administración pública y el servidor público, la primera impone su propia determinación, previo desahogo de un procedimiento en que el servidor público tenga la oportunidad de aportar pruebas y alegar en su defensa."¹⁰⁶

En conclusión podemos definir al procedimiento administrativo disciplinario, como el conjunto de actos concatenados que tienen por finalidad la de vigilar, orientar, los actos de los servidores públicos; así como la imposición de una sanción al servidor público que haya incurrido en una acción u omisión típica antijurídica y culpable. Así como el procedimiento para su aplicación e impugnación. El objetivo de este trabajo es aportar un verdadero procedimiento administrativo disciplinario que regule aquellos conjuntos de actos concatenados ya que la legislación que regula al procedimiento administrativo es casi nula como ya le hemos visto y como lo veremos en los próximos capítulos.

4.2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

En el presente apartado estudiaremos los siguientes principios que rigen el Procedimiento Administrativo Disciplinario, basándonos principalmente en las ideas del autor Carlos A. Morales Paulín, por ser el autor que más los ha desarrollado. En la cual enumera y desarrolla los principios que son aplicables al derecho sancionatorio administrativo. Estos principios, hay que advertirlo, parten del sentido normativo amplio y general que le imprime la acepción "derecho", pero no dejan de tener aplicación con el derecho administrativo y el procedimiento administrativo disciplinario, tal y como se advierte el propio autor en consulta cuando señala que "... el régimen disciplinario se encuentra relacionado por lo que hace a sus " principios " con el derecho administrativo, pues este régimen disciplinario está próximo al proceso y acto materialmente administrativo que culmina con una sanción " administrativa."¹⁰⁷

Aquí en este inciso trataremos de darle un sentido jurídico al procedimiento administrativo disciplinario, retomando principios generales del Derecho y tratarlos

¹⁰⁶ Ovalle Favela José, "Teoría General del Proceso". Editorial Haría. Cuarta Edición. 1998 p. 13

¹⁰⁷ Morales Paulín Carlos, " Derecho Burocrático" Editorial Porrúa. 1995 p 411 a la 415.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de encuadrar el la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el fin de abrir camino para entender mejor el Capítulo Quinto, que posteriormente desarrollaremos.

4.2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este se deriva del artículo 16 Constitucional en su parte que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado..."¹⁰⁸

El principio de legalidad, también encuentra su sustento en el siguiente texto:

Artículo 14 Constitucional: " A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho "

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho "...¹⁰⁹

Los artículos 14 y 16 Constitucional, contienen las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, las cuales deben observarse y cumplirse por la autoridad incoactora del procedimiento; la inobservancia de cualquiera de las tres garantías, producirá actos administrativos vaciados, susceptibles de ser combatidos exitosamente en las vías contenciosas administrativas o mediante juicio de amparo.

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 10, 11.

¹⁰⁹ Ídem. Pág. 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NO SE
BIBLIOTECA

El principio de legalidad forma parte de todo procedimiento administrativo, en caso del disciplinario se traduce en:

- a) Que el procedimiento debe sustanciarse ante autoridad competente, según lo prevén los artículos 3 fracción II, 52, 62 y correlacionados con el 91, todos ellos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Artículo 3 fracción II, Las autoridades competente para aplicar la presente ley serán: ... II. La Secretaría de la Contraloría de la Federación..."¹¹⁰

"Artículo 52, Los Servidores Públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de sus obligaciones... serán sancionadas con forme al presente Capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría..."¹¹¹

"Artículo 62, Si las investigaciones y auditorías que realice la secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente al coordinador sectorial de las entidades..."¹¹²

"Artículo 91... Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un Contralor General... Las facultades y obligaciones que esta ley otorga a la secretaría y a su titular se entenderán..."¹¹³

- b) El procedimiento se sujetara a las etapas y formalidades previstas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Artículo 64, La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento..."¹¹⁴

- c) El procedimiento se instruye con base en la identificación de la conducta del presunto infractor con alguna o algunas de las hipótesis normativas previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹¹⁰ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición

2000, México Pág. 51.

¹¹¹ Idem. Pág. 80.

¹¹² Idem. Pág. 88.

¹¹³ Idem. Pág. 107.

¹¹⁴ Idem. Pág. 84.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"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."¹¹⁵

A continuación se transcribe la jurisprudencia P/J. 10/94, emitida por la Suprema Corte de Justicia, en la cual se da interpretación conjunta y armoniosa de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucional.

"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD". CONTRADICCIÓN DE TESIS 29/90. ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y DEL DECIMO TERCER CIRCUITO. En efecto, el artículo 16 constitucional, es su primera parte, lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en su segundo párrafo, lo siguiente: "Nadie podrá ser privado en la vida de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." Ahora bien haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo contuyente, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescriptiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue la legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, no el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley o a la constitución, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que estos se hallen en contradicción con la ley escudaría o con la ley fundamental. En conclusión las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, a que se ha hecho referencia, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenía facultad expresa para ellos, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le de eficacia jurídica, el o los dispositivos que le legitiman la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actué, ya sea que lo haga por sí mismo, o por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades." Visible en el S.J.F. de mayo de 1994, Pág. 10.

¹¹⁵ Idem. Pág. 71

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El principio de legalidad se relaciona directamente con la garantía de seguridad jurídica, en cuanto a los actos administrativos deben estar debidamente fundados y motivados.

Para el Maestro Carlos A. Morales Paulín, "*Ocurre frecuentemente que la autoridad incoactora no le presta la atención que amerita tan trascendentes garantías, limitándose a enlistar una serie de preceptos, sin diferenciar ni especificar aquellos en que se soporta la competencia de la autoridad, lo que fundamenten el acta o de molestia, o sin detenerse a señalar los motivos o causas en las cuales se soporte en el acto de molestia. De manera tal que en ocasiones se reúne el requisito de competencia, pero descuida razonar o fundar el acto, con lo cual de cualquier forma se incumple con el principio de legalidad.*"¹¹⁸

Los siguientes criterios ilustran no sólo que se debe entender por fundamentación y motivación sino que además establecen el nexo entre una y otra figura.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo tipo de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo que también debe señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causa inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acta; siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Sexta Época, Tercera Parte:
Volumen CXXXII, Pág. 49 Amparo en Revisión 8280/69. Augusto Vallejo Olivo. 5 votos.

Séptima Época, Tercera Parte:

Volumen XIV, Pág. 37 Amparo en Revisión 3713/69. Elías Chahín. 5 votos.

Volumen XXVIII: Pág. 111. Amparo en Revisión 4115/68. Emeterio, Rodríguez Romero y Coags. 5 Votos.

Vólúmenes XCVII y CII. Pág. 61 Amparo en Revisión 2478/75. María del Socorro Castrejón C. Y otros, y acumulado. Unanimidad de 4 votos.

Vólúmenes XCVII y CII. Pág. 61 Amparo en Revisión 5724/76. Ramiro Tarango R. Y otros 5 votos. Tesis 373. Apéndice de 1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 636.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS MANDAMIENTOS DE LA AUTORIDAD. ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. Por fundar debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o derecho del acto reclamado; en consecuencia una resolución reclamada no queda debidamente fundada sino contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Por motivar debe entenderse el señalamiento, sin que pueda admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta "por razones de interés público", ya que la mencionada expresión nos señala en principio que las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado.

Revisión Fiscal 45/1974. Inmobiliaria Sonorense, S, A y otro. Agosto 7 de 1975. 5 votos.

Segunda Sala. Séptima Época. Volumen LXXX. Tercera Parte. Págs.- 36 Tesis que ha sentado precedente.

¹¹⁸ Morales Paulín Carlos, "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa. 1995 p 420 a la 425.

Resumiendo lo que manifiestan estas jurisprudencias sobre los artículos 14 y 16 Constitucionales referente al principio de legalidad antes desarrollado podemos decir que las garantías consignadas en la primera parte del artículo 14, manifiestan que ningún habitante permanente o transitorio de la República, puede ser privado de la vida, de la libertad, de la propiedad o posesiones y, en fin de todos y cada uno de sus derechos, tanto los establecidos por la Constitución como los otorgados en las demás leyes, decretos y reglamentos, sin que necesariamente se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que haya un juicio;
- b) Que un juicio se siga ante un tribunal ya existente, esto es, emite el órgano del Estado previamente establecido que esté facultado para declarar lo que la ley señala en el caso de que se trate;
- c) Que se cumpla estrictamente con el procedimiento, es decir con las formalidades y tramites legislativos o judiciales según sea el caso, y
- d) Que todo lo anterior se encuentre previsto por las leyes.

La absoluta prohibición de ocasionar molestias a las personas, a las familias, papeles o posesiones, si no por una orden escrita, fundada y motivada en una disposición legal expedida por una autoridad que de acuerdo con una ley en vigor tenga facultades expresas para realizar esos actos.

4.2.2. PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

La tipicidad administrativa es la descripción legal de una conducta específica, la que trae aparejada una sanción administrativa. El principio de tipicidad en el procedimiento se traduce en que no basta que se tenga por presunta una conducta, sino que esta se encuadre y se vincule con alguno o algunos de los tipos previstos por el artículo 47 de la ley.

"Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones... abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión..."

- I. ... cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos...
- II. Custodiar y acudir la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- III. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste..."¹¹⁷

El siguiente criterio jurisprudencial sobre la relación estrecha que guardan los principios de legalidad y de tipicidad.

"FUNDAMENTACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN.- CASO EN QUE DEBE INVOCARSE LA FRACCIÓN APLICABLE. Para que una resolución esté debidamente fundada es necesario que se exprese con precisión el precepto legal aplicable en el caso. Por lo tanto, debe involucrarse no sólo el precepto, sino la fracción aplicable, cuando ésta resulta indispensable para cumplir con la debida precisión que exige la fundamentación. Así por ejemplo, cuando se trata de TIPIFICAR una fracción o de imponer una multa que parece determinada en una fracción específica del procedimiento conducente, la referencia de la fracción es indispensable para tipificar la infracción y fundamentar debidamente la resolución." (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª. Época Año VI Octubre de 1985, Pág. 311.

Trataremos de dar una explicación de este principio de tipicidad, el cual señala que incurre en responsabilidad administrativa cuando el servidor público no cumpla, con las obligaciones de hacer y no hacer plasmadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (antes citada) cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones que correspondan.

En caso de que la acción u omisión realizada por el servidor público no se encontré plasmada en la legislación, por muy antisocial que esta sea no se le podrá imponer sanción alguna.

4.2.3 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

En la imposición de las sanciones disciplinarias, este principio obliga o considera una serie de aspectos y circunstancias establecidas en el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades con aquellas que acompañen al sujeto, de manera tal que la sanción que se imponga será el resultado de ponderar las infracciones cometidas y las particularidades del caso.

"Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos

¹¹⁷ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 71.

I.- La gravedad de la responsabilidad que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base a ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público...¹¹⁸

Los dispuesto en este artículo es imprescindible en el momento de motivar el porqué de una sanción administrativa, ya que obliga a los órganos encargados de impartir justicia administrativa a tomar en consideración los siete elementos que se consagran en este precepto, para poder imponer algunas de las sanciones administrativas a que hacen referencia en el artículo anteriormente citado.

4.2.4 PRINCIPIO DE PRESCRIPCIÓN.

En sentido amplio la prescripción se entiende como el medio de adquirir derechos (positiva) o liberarse de obligaciones (negativa) por el transcurso del tiempo, conforme a las responsabilidades, la prescripción solo tiene una connotación o alcance negativo, pero además presenta la modalidad de que no es que se extinga una posible responsabilidad, por el transcurso del tiempo, sino que en propiedad de lo que extingue son las facultades de la Autoridad Administrativa para imponer sanciones en un asunto específico, lo cual no impide que se pueda intentar por otras vías, tales como la penal o la civil. Este tipo de prescripción se equipara técnicamente a la figura de la caducidad; el Diccionario Jurídico Mexicano se alude a la caducidad en los siguientes términos *"II. Es una figura procedimental que consiste en la pérdida o extinción de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el transcurso del tiempo, al no haberlas ejercido dentro del lapso prefijado y que no este sujeto a interrupción o suspensión."*¹¹⁹

El principio de prescripción tiene anexo directo con la garantía de seguridad jurídica y con el principio de economía procedimental. Que consiste en la pérdida o extinción de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el transcurso del tiempo al no haberlas ejercido dentro del lapso prefijado y que no esta sujeto a interrupción o suspensión.

¹¹⁸ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 82.

¹¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas " Diccionario Jurídico Mexicano "Editorial Porrúa-UNAM, segunda edición. 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El principio de prescripción tiene nexo directo con la garantía de seguridad jurídica y con el principio de economía procedimental. En relación a la primera se justifica la prescripción ya que de no establecerse la temporalidad, el servidor o exservidor público estaría en la más completa incertidumbre y expuesto en que en cualquier momento bajo cualquier pretexto, ser sujeto a un procedimiento disciplinario. El análisis de la prescripción y acuerdo correspondiente, se impone en cualquier fase del procedimiento, incluyendo aquellas que no se comprenden en el recurso de revocación. La autoridad incoactora esta obligada a resolver, cuando así se le haga valer al sujeto activo, y de ninguna manera debe hacerlo oficiosamente; esto último si se toma en cuenta que la ley en la materia no le atribuye tal facultad, y que en todo caso la autoridad solo puede hacer aquello que expresamente se le faculta en la ley. Las prescripciones en la materia disciplinaria están previstas en el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades y del cual nos ocuparemos enseguida.

"Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

- I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo...
- II. En los demás casos prescribirán en tres años..."¹²⁰

La extinción de las facultades de la autoridad sancionadora para "imponer" sanciones, está sujeta a las características que presente en el caso concreto del cual conoce. El numeral 78 en sus fracciones I y II prevé el elemento de la temporalidad como punto de partida para que opere la inhibición sancionadora, sin embargo ambos casos se sujeta a la aplicabilidad a otros factores. Antes de continuar con el análisis de las dos fracciones aludidas, es necesario detenerse a comentar que la fracción III rompe el esquema y la armonía normativa del párrafo cuya cabeza fija el " deber ser " del artículo, ya que mientras el párrafo de referencia alude como sujetos destinatarios de la medida inhibitoria al " superior jerárquico " y a la " Secretaría " (o Contraloría), en fracción III señala a los " particulares " como los destinatarios de la prescripción del derecho a solicitar la indemnización de daños y perjuicios; la inserción de la fracción III resulta de los más absurda y refleja una evidente falta de técnica legislativa, en todo caso si la intención era que las prescripciones, tanto por lo que hace las facultades de la administración pública como de los derechos de los particulares, quedarán en un

¹²⁰ Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa tercera edición 2000. México Pág. 89.

solo cuerpo normativo, lo correcto y apropiado hubiera sido haber dejado la redacción de la fracción III, como un párrafo final del artículo 78 y no de forma alguna como una de las partes integrantes del párrafo dispositivo; tan fuera de contexto se encuentra la fracción III, que la fracción I y la fracción II se encuentran unidas copularmente por la conjunción "y", quedando aislada la fracción III.

Para el Maestro Carlos A. Morales Paulin, Manifiesta que *"mas allá de las evidentes deficiencias técnicas que presenta la estructura normativa del artículo 78, destacaremos los alcances jurídicos de las fracciones I y II así como de los dos párrafos que les suceden, en relación a la prescripción sancionadora.*

La fracción I, señala que las facultades sancionadoras de las autoridades competentes, prescribirán en un año cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excedan de diez veces el salario mínimo mensual.

En una interpretación aislada esta disposición puede llevar a la equívoca conclusión, de que por el hecho que transcurrió un año en que en el servidor incurrió en alguna responsabilidad derivada de ésta se le hubiese determinado como sanción económica una cantidad no mayor del equivalente a diez veces el salario mínimo mensual, entonces la facultad genérica para imponer sanciones ha prescrito. Tal planteamiento carece de solidez jurídica, si se entiende a una interpretación armónica e integrar entre la fracción en estudio, como lo dispuesto en la fracción II y de ésta a su vez con el artículo 53 del mismo ordenamiento; este ultimo precepto enuncia las diferentes modalidades bajo la cuales se aplican las sanciones con motivo de una o varias conductas infractoras desplegadas por el servidor, de forma tal que en función de las conductas desplegadas es posible que recaiga uno o mas tipos de sanciones, como pudiese ser la destitución del empleo o comisión, además de la sanción económica. Así la cosa, es evidente que la fracción I, regula la prescripción de la facultad de imponer alguna sanción económica, cuando el monto del beneficio o daño causado no excede de los diez salarios, pero de ninguna manera prescribirá en un año si se trata de: Apercebimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica superior de diez salarios mínimos; por exclusión según la fracción II, estos casos prescribirán en tres años. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el segundo y tercer párrafo del precitado artículo 78, el plazo de prescripción (por uno o tres años) deberá computarse a partir como inicio el día siguiente a aquel en que se hubiera consumado el acto infractor o si de actos continuados se trata, entonces se contabiliza a partir del ultimo acto materializado."¹²¹

El tercer párrafo del numeral 78, prevé la figura de la interrupción de la prescripción de un años o de tres, operando ésta cuando se de inicio al procedimiento previsto en el artículo 64; el inicio del procedimiento según lo veremos más adelante se fija a partir del acuerdo de radicación. (Quinto Capitulo)

¹²¹ Morales Paulin Carlos, "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa. 1995 Pág. 478.

4.2.7. PRINCIPIO DE INCOMPATIBILIDAD ("no bis ídem").

Tiene su efecto en los artículos 109 fracción III segundo párrafo de la Constitución General, en el siguiente texto: "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas (penal, política, administrativa) se desarrollaran automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".¹²²

Esta disposición Constitucional se traduce en que si bien no es viable duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, esto no significa que exista impedimento para que una misma conducta (o acto) origine dos o más tipos de responsabilidades, pero una vez concluido el procedimiento administrativo, político, o un proceso penal, mediante una resolución firme condenatoria o absolutoria, no se podrá fincar otros procesos de la misma materia en la que fue concluido, si se invocan los mismos hechos, actos o conductas examinadas en aquel.

En el hipotético caso en que la Contraloría General o algunos de sus Órganos de Control Interno; hubiesen emitido una resolución y ésta posteriormente adquiriera firmeza legal; la Contraloría estará impedida de acuerdo con el principio de incompatibilidad, para "reabrir" el expediente en su caso modificar el sentido y alcance de la resolución. En principio se relaciona directamente con la garantía de seguridad jurídica.

En el supuesto de que un servidor público paralelamente a un procedimiento administrativo y a un proceso penal, resolviéndose en este último la absolución del inculpado o que no existen elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, alegando a su favor en el procedimiento administrativo, que este debe de quedar sin materia toda vez que por los mismos actos o hechos fue absuelto en el asunto penal. El principio de incompatibilidad en este caso, tiene aplicación considerando que los procedimientos, instancias, causales y sanciones que resulten de las diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, resultando que la responsabilidad administrativa se debe fincar libremente sin vinculación alguna con aquellas responsabilidades o conductas de tipo penal.

La reparación del daño constituye un medio a través del cual la administración pública puede ser resarcida del quebranto patrimonial que haya sufrido con motivo de las conductas irregulares desplegadas por el servidor público. Para estos fines

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 82.

existen tres vías: la penal, la civil y la administrativa. Si fuese el caso que a un servidor público, se le hubiese condenado por un juez penal al pago de una cantidad determinada, por concepto de reparación del daño ocasionado a la Administración Pública; esta circunstancia imposibilita a la autoridad incoactora del procedimiento administrativo, para imponer la sanción económica que prevé el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades, la cual no impide que la autoridad en su oportunidad, pueda determinarlo como administrativamente responsable, y en su caso determinar otro tipo de sanciones.

“Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones...se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida equivalente a salarios mínimos vigentes...¹²³

La tesis que a continuación se produce, contiene algunos aspectos de utilidad en relación al principio de incompatibilidad, así como a la figura de la reparación del daño derivable de un juicio civil o penal o un procedimiento administrativo.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, ES INDEPENDIENTE DE LA PENA. La circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella, sin que quepa argüir en contrario que la absolución decretada por el juez de la causa penal alcanza a la exigencia de índole administrativa formulada por las autoridades fiscales a través de las resoluciones cuya nulidad se demande. Ciertamente la reparación del daño, como resultado de la comisión de un delito y de la comprobación de la responsabilidad de aquel a quien se condena al respecto, forma parte de la pena, por lo que si el juez de la causa absuelve el delito, necesariamente tendrá que absolver también de tal reparación, sin prejuzgar desde luego acerca de si dicha reparación es o no exigible separadamente por las vías civiles o administrativas, en relación con las cuales no se haya ejercitado acción alguna ante dicho juez. No hay, pues, que confundir la responsabilidad proveniente de un delito, pues puede acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el juez penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede válidamente exigirse sin vinculación con aquella. Así lo establecen los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, que estatuyen, respectivamente, que “Las responsabilidades que se constituyan a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes...

¹²³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 82, 83.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tendrán por objeto indemnizar al Fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los mismos como resultados de las irregularidades que cometen en su actuación...” y que dichas responsabilidades “se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las de carácter penal que también se incurre y de las determinaciones que llegaran a dictar las autoridades acerca de los hechos que la originen...”

Amparo en revisión 1055/61, Carlos Bejarano Y García. 5 de octubre de 1961. Mayoría de 4 votos.
Ponente: Felipe Tena Ramírez.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO QUINTO

PROPUESTA DEL SUSTENTANTE PARA ADECUAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN SU ARTICULO 64, RESPECTO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.

LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACIÓN.

Acotando que la doctrina no proporciona criterios uniformes, en torno a las etapas en que se desenvuelve el procedimiento administrativo disciplinario y que por su parte la legislación tampoco vierte elementos precisos al respecto; para efectos de su comprensión en el presente trabajo nos permitiremos hacer una división del procedimiento administrativo disciplinario en tres grandes etapas, de las cuales las dos primeras procederemos a desarrollarlas enseguida, y por lo que hace a la tercera, la cual titulamos como MEDIOS IMPUGNATIVOS, nos reservaremos su estudio para que sea abordado en otra tesis y solo apuntaremos al final de este apartado algunos aspectos generales que permitan apreciar la conclusión del procedimiento administrativo disciplinario, y la antesala de un eventual proceso contencioso o jurisdiccional.

5.1 PRIMERA ETAPA.

La Investigación. Esta comprende el conjunto de actividades de investigación, recopilación de información y demás elementos que permiten a la autoridad incoactora determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas; en el caso de que determine que existen elementos suficientes para presumir actos u omisiones contrarios a los principios que rigen la administración pública, se procederá a La Instrucción, el procedimiento correspondiente y con lo cual se estará en condiciones de pasar a la SEGUNDA ETAPA.

La instrucción a que hemos hecho referencia, dista de aquella figura procesal, tanto por lo que hace a sus fines como a sus efectos, y que se alude a otras disciplinas del derecho. Así por ejemplo, en el proceso penal la instrucción tiene por objeto que las partes aporten al juzgador las pruebas que estimen pertinentes, para que esta pueda pronunciarse sobre los hechos imputados, y tiene como punto de partida el auto que fija el objeto del proceso y culmina con el auto de cierre de instrucción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro del proceso contencioso administrativo, según Jesús González Pérez, "la instrucción tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda llevarse a cabo la comparación entre los fundamentos de la pretensión y el ordenamiento jurídico. También señala este autor que la instrucción del proceso comprende dos tipos de actividad: por un lado, aquélla por la que aportan al proceso determinados hechos o normas como fundamento de la pretensión o de la oposición a la pretensión; por otro lado, la que tiende a verificar la veracidad de aquellos datos."¹²⁴

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo, por su parte, en ocasiones alude "a propósito de la instrucción, a ésta como una fase y otras como una etapa del procedimiento"¹²⁵ Cuando se refiere a la "fase de instrucción" se refiere a que en ésta el órgano administrativo se allega los elementos necesarios, para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Este pasaje coincide con la opinión de Carlos A. Morales Paulin, de la cual nos ocupamos más adelante, sin embargo en otras de sus obras, Delgadillo, "considera que concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, se inicia la etapa instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades."¹²⁶ No obstante la imprecisión que inicialmente se apuntó, queda claro que para Luis Humberto Delgadillo, "la instrucción comprende los diversos actos contenidos en el artículo 64, desde la citación que se le hace al servidor público hasta que queda el expediente en estado de resolver. Abiertamente Delgadillo equipara la figura de la instrucción que se observa en el procedimiento administrativo disciplinario, con aquella que se da en el proceso jurisdiccional y que permite al juez o al tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan que el juzgador dicta la sentencia."¹²⁷

No compartimos la equiparación que hace el autor en cita, ni siquiera para fines didácticos, ya que incurre en el error de considerar como similares y próximos entre sí al procedimiento administrativo disciplinario y a los procesos jurisdiccionales. Como se ha afirmado, si en los procedimientos disciplinarios no existe la acción ni la excepción, ni la parte actora o demandada, o un tercero (juez) ajeno a los interés o pretensiones que le han sido planteados, es claro que entre una y otra figura jurídica no puede existir semejanza alguna, es más, si se hace el ejercicio de suprimirle al proceso jurisdiccional, algunas de las figuras procesales antes mencionadas, estaremos alterando la naturaleza jurídica del

¹²⁴ González Pérez Jesús. " Derecho Procesal Administrativo Mexicano. " Editorial Porrúa. 1997. Pág. 223.

¹²⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos." Editorial Porrúa. 1998. Pág. 168.

¹²⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, " Compendio de Derecho Administrativo " Editorial Porrúa. 1997. Pág. 242.

¹²⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos." Editorial Porrúa. 1998 Pág. 171.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

proceso y el resultado sería quizás algo aproximado al procedimiento, pero nunca un proceso.

En opinión de Carlos A. Morales Paullin, *"la instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario, consiste en la determinación que asume la autoridad disciplinaria, una vez que haya agotado las diligencias de investigación y recopilación de información, en la cual valora la solidez de los elementos que están a su alcance, procediendo a resolver la incoación o no del procedimiento."*¹²⁸ Esta concepción de instrucción nos parece la más apropiada y adecuada, particularmente si se considera que cuando la autoridad determina incoar el procedimiento, lo hace sobre la base de la existencia previa de elementos objetivos que le permiten establecer la realización de un acto u omisión que afecta los intereses de la administración pública, y a su vez la convicción suficiente para presumir la autoría de tales actos a determinados sujetos, de esta forma, cuando la autoridad cita al presunto responsable a la audiencia que prevé el artículo 64, (antes citado) lo hace imputándole directa y firmemente la realización de actos concretos y específicos, y no de manera alguna el conocimiento de las pretensiones o los hechos y actos que le imputan a un tercero que se siente afectado en sus intereses y derechos; no, es la misma autoridad, en representación y salvaguarda de los intereses públicos, la que al mismo tiempo lo señala como presunto responsable y le abre el procedimiento a efecto de que aquí tenga la oportunidad de desvirtuar la conducta imputada. En este sentido, la instrucción se compone fundamentalmente de las actividades indagatorias a cargo de la propia autoridad, y de las cuales derivará por sí misma, sin la intervención de terceros, la convicción o no de la existencia de alguna responsabilidad.

En esta PRIMERA ETAPA, que es previa al procedimiento administrativo disciplinario, y atendiendo a los elementos de convicción recopilados, la autoridad disciplinaria puede emitir los siguientes acuerdos:

- a) **De archivo definitivo** se dicta cuando los elementos y constancias recabadas estas se estiman insuficientes para imputar responsabilidad alguna al servidor público o en su caso, no se acredita la irregularidad del acto imputado.
- b) **De archivo en reserva** se emite cuando se tiene certeza de la existencia de actos irregulares, pero aún no se están en condiciones de establecer la presunta responsabilidad a determinados sujetos, ordenándose la realización de otras investigaciones o en su caso, porque se tiene pendiente la obtención de información adicional.

¹²⁸ Morales Paullin A. Carlos " Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. 1995. pp. 431 y 432.

- c) **De incompetencia** se dicta cuando el asunto que se conoce, ya sea por la materia o los sujetos señalados como responsables no corresponde al ámbito de competencia de la Contraloría General. En todo caso, se remitirá a aquella autoridad que se estime sea competente.
- d) **De radicación e inicio** mediante el auto de radicación e inicio, formalmente la autoridad disciplinaria determina radicar el asunto bajo su jurisdicción administrativa, en virtud de ser de su ámbito competencial y por apreciar que existen elementos suficientes que acreditan la ejecución de actos administrativos irregulares, derivados del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (antes citado) imputando tales conductas a quienes resulten presumiblemente responsables. El auto de radicación e inicio debe de contener la orden de que se registre el asunto en el libro de Gobierno, asignándosele el número de procedimiento administrativo que le corresponda, así como la orden de que se cite a la audiencia de ley a los presuntos responsables, y se ponga a la vista el expediente que se haya integrado, otros de los efectos jurídicos que se produce el auto de radicación e inicio del procedimiento, lo constituye la interrupción de la prescripción de la facultad para imponer sanciones; así lo prevé el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado).

Estas etapas previas al procedimiento administrativo disciplinario nos pueden, ser de gran utilidad para saber como comienza el procedimiento disciplinario. Ya que nos maneja las cuatro etapas de la apertura de dicho procedimiento. La primera manifiesta que de haber elementos para sancionar se instaurara el proceso disciplinario pero si no existen dichos elementos en ningún caso se podrá llevar acabo. La segunda maneja que el proceso disciplinario se queda en espera ya que no se tiene elementos para acreditar la irregularidad, pero si tiene la seguridad de que el servidor público cometió el acto irregular. La tercera nos menciona sobre las incompetencias de las autoridades para sancionar. La cuarta nos habla sobre el inicio del proceso administrativo disciplinario por acreditarse el incumplimiento de las obligaciones del servidor público.

5.1.1 MODALIDADES BAJO LAS CUALES SE DA INICIO A LA PRIMERA ETAPA.

Como se ha venido señalando, la PRIMERA ETAPA constituye el conjunto de actividades que previamente se deben agotar para iniciar el procedimiento disciplinario y se integra por todas aquellas actuaciones que realizan los particulares, los servidores públicos de diversos órganos fiscalizadores, incluyendo las investigaciones que despliega la autoridad incoactora, a efecto de recabar los elementos que permiten presumir veraz y objetivamente la existencia de infracciones administrativas, así como los sujetos responsables y la estimación del daño causado, quedando comprendida en esta etapa, la medida cautelar de suspender temporalmente a los servidores públicos de sus cargos. La primera etapa puede dar inicio bajo dos modalidades; a instancia de parte interesada, o de oficio, mismas que a continuación desarrollaremos.

5.1.2. PARTICIPACIÓN DE LA CONTRALORÍA A INSTANCIA DE PARTE INTERESADA.

El Instituto Nacional de la Administración Pública nos dice al respecto; *"La forma para que se de curso a un procedimiento administrativo disciplinario, haciendo del conocimiento determinados hechos constitutivos de irregularidades administrativas, pueden tener su origen en los siguientes medios: las quejas y denuncias la solicitud del fincamiento de responsabilidades hechas por los órganos encargados de la fiscalización, control o revisión; la vista de actos o hechos susceptibles de infracciones administrativas, que en el ejercicio de sus funciones conocen: la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Social, la Secretaría de Finanzas y la Comisión de los Derechos Humanos, todos ellos en el ámbito del Federal."*¹²⁹

La posibilidad que tiene el quejoso o las diferentes instituciones públicas que se han mencionado, para provocar la intervención de la autoridad disciplinaria, es un solo instrumento de conocimiento de actos y hechos, que desde la apreciación de aquellos, puede ser constitutivo de infracciones administrativas. La participación del agente externo es limitada y se reserva la autoridad incoactora el ejercicio o de no fincar la responsabilidad, esta limitación es de naturaleza que ni siquiera se admite o reconoce la participación en el procedimiento como coadyuvante. Revisando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontramos en el artículo 62 una disposición que aparentemente contradice lo que se ha aseverado antes; el numeral se refiere a la relación que se establece

¹²⁹ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México Pág. 88.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entre la Contraloría General y la Contraloría Interna aquellos asuntos que son competencia de la primera, en el sentido de que la segunda "...participe o coadyuve en el procedimiento determinación de responsabilidades". No obstante la alusión literal de la coadyuvancia del Órgano de Control Interno, tal participación debe ser entendida como la colaboración que se deriva de la dependencia jerárquica y funcional que guardan las Contralorías Internas en la Contraloría General, en los términos del artículo 91 de la Ley de Responsabilidades correlacionados con las Fracciones IV y VII del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F.

Para el Instituto Nacional de la Administración Pública; *"Aun que fuese muy criticable, lo cierto es que la autoridad disciplinaria goza, en términos de la legislación vigente, de la discrecionalidad suficiente para determinar si le imputa o no responsabilidad administrativa al servidor y consecuentemente decide instaurar o no el procedimiento. Comparativamente y en relación al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, la autoridad disciplinaria tiene mayor discrecionalidad, ya que la negativa del primero del ejercicio de la acción penal, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución General, puede ser objeto de impugnación por la vía jurisdiccional, en cambio la segunda basta que emita un acuerdo de improcedencia, para que el asunto considere concluido. A pesar de la discrecionalidad que se acaba de apuntar, resulta conveniente dar debida fundamentación y motivación al acuerdo de improcedencia, ya que de no ser así, quien resuelve deficientemente puede ser sujeto a responsabilidad administrativa e incluso el no hacerlo debidamente puede general vicios de otra naturaleza."*¹³⁰

5.1.3. PRESENTACIÓN DE QUEJAS O DENUNCIAS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además, un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a los servidores públicos y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de una infracción, pero también prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones, sin embargo, un sistema de naturaleza no tendrá eficacia si no contemplara, a su vez, los mecanismos adecuados y los medios para detener la irregularidades que pueden incurrir los servidores públicos, cierto es que la propia función pública obliga a los superiores vigilar la conducta o comportamiento de los inferiores subordinados, pero esto necesario, no es suficiente, razón por lo que resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la función pública. Lo anterior se logra a través del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención

¹³⁰ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Responsabilidad de los Servidores Públicos", Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México Pág. 91.

a la Ciudadanía, pero se advierte que no es el único mecanismo por lo que se puede iniciar un procedimiento disciplinario, éste también puede ser resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de la auditorías practicadas a las dependencias o entidades, tanto por la SECOGEF como por ellas mismas, además los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda son también fuente del mencionado procedimiento, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre otras.

Las irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o los hechos que aparentemente puedan ameritar sanción administrativa deben hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o de las Contralorías Internas de las dependencias, por medio de:

En los términos del artículo 49 y primer párrafo del artículo 57, de la Ley de Responsabilidades, (antes citados) cualquier persona interesada o un servidor público puede presentar una queja o denuncia mediante la cual hace del conocimiento a la Contraloría General, actos contrarios a los principios que rigen la administración pública, esto evidentemente con la pretensión de que sean corregidas o subsanadas, y que de ser procedente se apliquen las sanciones que correspondan a los presuntos responsables. Sin embargo el hecho en que se formule una queja o denuncia, resulta insuficiente por sí sola para instruir el procedimiento administrativo. Correspondiente a la Autoridad incoactora, realizar las actuaciones e indagatorias previstas por la ley, para promoverse los elementos que objetivamente le permitan sostener en el procedimiento, la imputación directa de los autos u omisiones. De esta forma, si bien es cierto que la primera etapa se puede desarrollar con la intervención del quejoso o denunciante, el desenvolvimiento o conclusión de la misma es una facultad reservada a la Autoridad. Esta reservada a la autoridad, no debe entenderse como sinónimo de capricho o arbitrariedad, ya que deberá agotar previamente la investigación de los hechos denunciados, y con base a estos, determinar si existen elementos suficientes que presuman una irregularidad administrativa.

En esta parte de la investigación de nuestro trabajo, es de vital trascendencia, que nos aboquemos a ubicar el acto o los actos irregulares, para posteriormente y en función de aquellos identificar a los sujetos responsables. Si la investigación se realiza a la inversa, es decir determinando primero el presunto responsable, seguramente nos habremos quedado con la visión muy limitada del problema y no entenderemos en condiciones de apreciar en sus justos términos, la fuente generadora de irregularidad y en su caso, si se trata de un acto irregular plurisubjetivo o unisubjetivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, nos dice en cuanto a las denuncias o quejas;

"En relación a la procedimentación e instancias de parte, derivada de una queja o denuncia y para efectos de dotar a estos instrumentos de elementos mínimos de seriedad y objetividad, se deben reunir por lo menos los siguientes requisitos:

- 1.- *Que se haga por escrito y se ratifique su contenido;*
- 2.- *Que se narren los hechos, motivo de la irregularidad, tal como ocurrieron, exentos de juicio de valor.*
- 3.- *Que las manifestaciones se hagan de forma respetuosa.*

Con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las quejas o denuncias, los requisitos que éstas deberán satisfacer serán mínimos, pero sin los cuales tampoco será posible la tramitación de las mínimas.

Las citadas promociones contendrán:

a) *Datos del quejoso o denunciante.*

- *Nombre y si es el caso de la persona que promueve por él.*
- *Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, entonces, la unidad de adscripción)*
- *Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.*

b) *Datos del denunciado.*

- *Nombre del denunciado*
- *Unidad de descripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en que presta sus servicios el denunciado).*

c) *Descripción de los hechos.*

-El quejoso o denunciante hará una breve relatoria de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a un servidor público.

d) *De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.*

-El quejoso o denunciante, una vez que hubiese descubierto los anteriores requisitos entregará su queja o denuncia a la persona encargada de la oficina correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-La persona encargada de la oficina de quejas o denuncias recibirá la promoción y revisará que no haya omitido ningún requisito.

-Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia se entregará a los quejosos o denunciados acuse de recibido sellado.

Las denuncias o quejas presentadas en forma anónima, o vía telefónica si no son ratificadas, habrá de tenerse por no formuladas."¹³¹

En este caso la regla general es que, sólo deberán ser ratificadas las quejas o denuncias que reúnan los requisitos mínimos ya mencionados con anterioridad, amén de que sean ratificadas a requerimiento expreso de la autoridad administrativa, sin embargo, cuando se presente la promoción de ésta índole, sin que su autor se identifique o se presente, pero acompañe a la misma de rico material probatorio o información detallada sobre los hechos objeto de la queja o denuncia, la Contraloría Interna podrá determinar una investigación oficiosa si considere que existen elementos que puedan configurar responsabilidad.

Recibida la queja, y tomado en consideración la naturaleza del problema planteado y la viabilidad de encontrar una solución inmediata, resulta muy conveniente desarrollar previamente la conciliación y el entendimiento entre el quejoso y los servidores públicos involucrados. Una apropiada política de conciliación evita que se inicien procedimientos innecesarios así como el propiciar la desconfianza entre la sociedad para con los servidores públicos.

De ser posible, y sin que esto constituya un requisito, el denunciante podrá acompañar las pruebas que estimen convenientes, señalar a los posibles responsables, así como cualquier otra información que contribuya a fortalecer la veracidad de los hechos denunciados. Desde luego que lo anterior es sin demérito de la investigación que por su lado haga la autoridad.

A efecto de preservar los principios de imparcialidad y objetividad que rigen la función de la Contraloría, una vez que se presenta una queja o denuncia, esta debe correrse traslado al o los servidores señalados como responsables por el denunciante, con el fin de que se tenga la elemental oportunidad de negar, afirmar o dar su versión de los hechos, incluso guardar silencio. Esta medida de ninguna manera se debe confundir con la citación para comparecer a la audiencia que señala la fracción I del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades.

¹³¹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el servicio Público.", México. Págs. 24,25.

En tal sentido, pretender citar la etapa previa al inicio del procedimiento, con los apercibimientos correspondientes, equivale a un acto de molestia carente de la observancia de las garantías previstas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna (antes citado). En caso de que él o los señalados como probables responsables, no dieran respuesta alguna con motivo del traslado de la queja o denuncia no afecta el derecho de alegar lo que a sus intereses convengan, desvirtuar los actos que se le imputan y ofrecer pruebas, esto durante el desahogo de la audiencia señalada en el precitado artículo 64.

Como se verá más adelante, es a partir del acuerdo de radicación e inicio que emite la autoridad incoactora, cuando formalmente se le imputa al servidor público determinados actos u omisiones irregulares. De esta manera, resulta completamente ilógico citar al servidor, cuando la autoridad aún no acuerda formalmente, que hay elementos suficientes para presumir la existencia de actos irregulares y de conductas tipificables y como consecuencia determina ejercer la facultad de incoar al procedimiento administrativo disciplinario.

5.1.4 SOLICITUD DE FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES.

En diversos preceptos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las Contralorías Internas para aplicar sanciones administrativas.

Por lo tanto, las quejas y denuncias que reciban las Contralorías internas de las dependencias y entidades deberán ser atendidas e investigadas según corresponda y si de esta investigación resulta los elementos suficientes que presuman la existencia de responsabilidad imputable a servidores públicos, se incoará el procedimiento administrativo en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (antes citado) y una vez desahogada la audiencia de Ley, si en ella se descubre que realmente existe responsabilidad, y resulta superior al monto que establece el artículo 56 fracción VI (antes citado) y el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice

Art. 60, " La contraloría interna de la dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias."¹³²

¹³² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. OP. Cit. Pág. 86.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entonces la Contraloría Interna de la dependencia remitirá el expediente al estado de resolución a ésta Secretaría, para que se aboque a la imposición de la sanción que corresponda.

Esto explica, por la sencilla razón, que solo hasta la celebración de la audiencia, cuando se puede tener la certeza de que si existe responsabilidad y del monto real al que pueda ascender ésta, por lo tanto, es en este momento cuando las Contralorías Internas deberán remitir a la Secretaría el asunto en cuestión.

El artículo 57 último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que el superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto, habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deberá conocer el caso o participar en las investigaciones, además el artículo 61 que a la letra dice que, " si la Contraloría interna de la dependencia o el coordinador del sector en las entidades tuvieron conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito."¹³³

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

Por lo tanto, las Contralorías Internas remitirán a esta Secretaría de la Contraloría General de la Federación aquellos que consideren como infracción o falta grave de índole administrativa, operando el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de que son Contralorías Internas las que deben conocer y resolver en primer termino los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el por que de la remisión, así como la gravedad de estos, pues en este caso la norma del artículo 47, último párrafo de la Ley, (antes citado)establece una excepción y no un principio genérico.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuenta en los términos previstos en los artículos 8 fracción XVI, 14 fracción II inciso a, y 38 de su Ley Orgánica, con facultades para hacer del conocimiento a la Contraloría General, de las infracciones administrativas y en su

¹³³ Idem. Pág. 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

caso del daño económico causado, que haya detectado en el ejercicio de su función fiscalizadora de la cuenta pública, solicitándole el fincamiento de responsabilidades y las sanciones que procedan.

Para estos efectos el órgano fiscalizador debe integrar un expediente en el cual se soporte la solicitud planteada, además deberá acompañar el informe o dictamen mediante el cual ha llegado a la convicción de la existencia de irregularidades, señalando el monto del daño económico si lo hubiera, así como los servicios responsables. La Dirección General de Legalidad y Responsabilidad, una vez recepcionado el asunto, procederá a su revisión para efectos de que el expediente reúna los aspectos formales de su integración, los cuales son los mismos que se deben observar en los expedientes derivados de las auditorías que practique la Contraloría General, y una vez hecho esto satisfactoriamente, proceder a su radicación emitiendo el acuerdo correspondiente.

5.1.5. CONOCIMIENTO O VISTA DE POSIBLES INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS QUE HACEN OTRAS INSTANCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Otra de las modalidades a través de la cual la autoridad disciplinaria puede tener conocimiento de actos irregulares, lo es la llamada "Vista" que debe de hacer la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Finanzas, la Comisión de Derechos Humanos y la Procuraduría Social, todas ellas correspondientes a las Entidades Federativas. Por la naturaleza de las funciones de los organismos antes citados, pueden colateralmente tener conocimiento de actos administrativos susceptibles de constituir infracciones administrativas y si ese fuese el caso deben hacer del conocimiento de la Contraloría General, para que esta, en uso de sus facultades determine lo conducente.

A la Procuraduría General de Justicia, le corresponde hacerlo por conducto de la Visitaduría General o por medio del Procurador de Justicia, según lo dispone el artículo 12 en su fracción V del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, correlacionado con la fracción IV del artículo 5 de la aludida Ley Orgánica.

Por lo que hace a la Comisión de Derechos Humanos, este organismo en los términos previstos en los artículos 38, 63, 64 y 65 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, así como los numerales 83 y 84 de su Reglamento Interior, preceptor que a su vez se relacionan con la fracción XXI del artículo 47 de la Ley

Federal de Responsabilidades, da vista a la Contaduría General cuando los servidores públicos no proporcionan oportuna y verazmente la información que les solicitó, o entorpezcan el desempeño y las actividades de la comisión, o en su caso cuando se trate de otro tipo de conductas, independientemente de aquellas que son objeto de su propia investigación, y que a su juicio pueden constituir falta administrativa.

En la relación de las facultades previstas a la Secretaría de Finanzas, el Código Financiero, en materia de responsabilidades resarcitorias aplicables a los servidores públicos que manejen, apliquen y administren fondos, valores y recursos económicos de la Administración Pública de las Entidades Federativas; con aquellas que tiene a su cargo la Contaduría General, en materia de obligaciones de los servidores públicos en general, se hace necesario en este trabajo precisar el alcance de ambas dependencias en términos de la legislación aplicable, para a su vez establecer la relación que guardan entre sí, a propósito de la vista que se deba hacer de las irregularidades administrativas.

A la Secretaría de Finanzas, de conformidad con el Código Financiero (libro Quinto, Título Primero y Segundo); le corresponde el financiamiento de responsabilidades resarcitorias a efecto de obtener la reparación, indemnización o el resarcimiento de los daños o perjuicios causados por los servidores públicos (responsabilidad directa o subsidiaria), a los particulares en calidad de responsables solidarios, cuando los primeros en sus actos u omisiones infrinjan las disposiciones del Código Financiero. Para estos fines la Secretaría cuenta con un procedimiento administrativo, el cual regula sustancialmente en los artículos 495, 496, 497, 498 y 499 del precitado Código.

El procedimiento resarcitorio, a diferencia del procedimiento administrativo disciplinario, no tiene por finalidad sancionar al servidor público, imponiendo amonestación, suspensión o destitución en el cargo, empleo o comisión, sino propiamente la de determinar y cuantificar los daños y perjuicios causados o los que pueden llegar a producirse. Sobre lo último cabe hacer la siguiente interrogante: ¿ Que procede cuando el servidor público que maneja fondos es encontrado responsable en procedimiento resarcitorio, fijándosele como sanción el pago de una cantidad líquida por concepto de reparación del daño causado a la Hacienda Pública, sanción que el servidor cubre oportunamente a la Hacienda ? ¿Podrá la Contraloría Imputarle responsabilidad administrativa y en su caso sanción de tipo económico al referido servidor, con motivo de la misma falta administrativa que propicio el procedimiento resarcitorio ?. Las respuestas de estas interrogantes las desarrollaremos enseguida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomando en consideración lo dispuesto en el Segundo Párrafo del artículo 109 de la Carta Magna, que en su parte conducente dice:

Art. 109 fracción II, "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza"¹³⁴
(principio de incompatibilidad)

Es de concluirse que la sanción económica de referencia una vez determinada por la Contaduría, y dando cumplimiento por el servidor, la Secretaría no podrá fijar en su momento alguna sanción pecuniaria, pero sí podrá establecer otro tipo de sanción tales como la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación.

De acuerdo con los artículos 491 y 493 del Código financiero, correlacionado con el artículo 57 y las fracciones I, II, III y XXII del artículo 47, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, correspondiente a la Secretaría de Finanzas por conducto de la Procuraduría Fiscal, y una vez que hayan concluido el procedimiento resarcitorio y cause estado de sanción económica impuesta, se deberá comunicar o dar vista a la Contraloría General, de las irregularidades administrativas en que incurrió el servidor público, a efecto de que determine, previo procedimiento las sanciones administrativas disciplinarias del caso, dentro de las cuales no podrá establecerse aquella de tipo económico, que prevé la fracción V del artículo 53 de la aludida Ley de Responsabilidades.

Cabe apuntar en el caso de que primeramente sea la Contraloría General la que conozca y resuelva el asunto aquí como por ejemplo, y suponiendo que hubiese determinado sancionar económicamente al servidor, la Secretaría de Finanzas estaría impedida para incoar el procedimiento resarcitorio en contra del servidor, pero sí podrá hacerlo en relación a los actos realizados por los servidores responsables subsidiarios.

En el caso de la Procuraduría Social, de conformidad con la Ley que regula, la publicada el 28 de septiembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los hechos que constituyan transgresiones a los ordenamientos jurídicos administrativos, así como remitir las quejas que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a servidores públicos, esto de conformidad con los artículos 13, fracción XI y 45 de la Ley de la Procuraduría Social.

¹³⁴ V. infra. Capítulo Segundo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.1.6. PARTICIPACION OFICIOSA DE LA CONTRALORIA.

La participación por sí de la Contraloría General, en la etapa previa al procedimiento se encuentra regulada en las siguientes disposiciones:

- A) La Dirección General de Auditoría, de conformidad con las fracciones V y VII del artículo 70 del reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, debe integrar y turnar a la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, aquellos expedientes que, derivados de las auditorías o revisiones que practiquen a las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno del Distrito Federal, se detecten irregularidades administrativas y en su caso se considere que hubo menoscabo al patrimonio de la administración pública. El expediente de referencia debe integrarse con los siguientes documentos:
- 1) Promoción de fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones.
 - 2) Dictamen de auditoría.
 - 3) Las constancias de las que se desprenda o acrediten las irregularidades detectadas.
 - 4) Los papeles de trabajo de los auditores y
 - 5) En su caso, el informe ejecutivo de responsabilidades.

Es importante destacar que el órgano revisor debe tener la firme convicción de que se han cometido irregularidades, de forma tal que la imputación que haga debe ser precisa y concisa, evitando los señalamientos genéricos y abstractos. Esto se traduce en que habrá de señalar: el nombre o nombres de los servidores y de los cargos ocupados; tiempo durante el cual, se desempeñó como tal; establecer si se ha ocasionado un quebranto en el patrimonio público así como el monto del mismo; en actos mediante los cuales se dio la infracción administrativa; los preceptos violatorios a la normatividad aplicable, así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A propósito de estos últimos puntos, se recomienda que en la elaboración del dictamen de los auditores, estos se hagan acompañar de asesoría jurídica, para que el resultado de su revisión pueda tener una adecuada presentación formal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez recepcionado un asunto por la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, ésta procederá a la revisión del expediente, en caso de que no venga acompañado por alguno de los instrumentos enlistados en los incisos 1, 2, 3, 4 y 5, no se acordará su redacción, derivándose los requerimientos correspondientes, para la Dirección remitora los recabe y traslade. Con el acuerdo de radicación de la autoridad incoactora, puede oficiosamente proceder a analizar el contenido del expediente y determinar en su caso, el desahogo de otras investigaciones o revisiones, información o documentos adicionales que le permitan reforzar las irregularidades imputadas, subsanar las incongruencias que presente el expediente original, reclasificar o imputar otras responsabilidades administrativas. Estas medidas también se pueden tomar durante el desahogo de la audiencia señalada en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (antes citado)

"Artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice, Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaria apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda la investigación disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia..."¹³⁵

- B) Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este numeral regula la temporalidad en que habrán de dar cumplimiento los Servidores a la Obligación de presentar su declaración patrimonial, así como de las consecuencias y sanciones que derivan en caso de incumplimiento. De él se infiere la facultad oficiosa de la autoridad disciplinaria, para imputar de irregularidad al servidor público infractor. Llama la atención el hecho de este precepto sea omiso en relación a la remisión del procedimiento administrativo disciplinario y solo se limite a señalar en caso de incumplimiento injustificado de la declaración inicial, la cesación del "nombramiento respectivo" como sanción, previa declaración de la Contraloría. La aludida "declaración" no puede ser entendida, sino como aquel acto administrativo que emite la autoridad incoactora a través del debido desahogo y conclusión del procedimiento administrativo, ya que de no cubrir este aspecto, el acto o "declaración" sancionatoria sería violatorio de la garantía de audiencia. Este planteamiento se refuerza si se toma en cuenta que en la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley de responsabilidades, (antes citado) prevé como obligación la de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, y cuyo incumplimiento dice el primer párrafo el artículo 47- dará lugar al procedimiento.

¹³⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Op. Cit. Pág. 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2. SEGUNDA ETAPA.

(El procedimiento en estricto sentido). Esta comprende el conjunto de actividades procedimentales que desarrollan la autoridad incoactora y el presunto responsable, los cuales se contienen, no sin cierto desorden, en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Con la idea de ordenar y concatenar en un sentido lógico y coherente, hemos dividido el procedimiento en tres partes: **auto de radicación e inicio; audiencia**, y esta a su vez con varias subdivisiones; y **resolución**. Este esquema, insistimos, obedece una necesidad metodológica que facilite el estudio y comprensión del precitado artículo 64, de ahí que entonces que en ocasiones se acuda a aspectos del derecho no comprendidos en dicho numeral.

"Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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.

- II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las sesenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;
- III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigación y citar para otra u otras audiencias, y
- IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

La determinación de la secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos al acto al que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta a que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá de la autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.¹³⁶

Tratando de hacer una explicación de este artículo en donde se consigna el procedimiento administrativo de responsabilidades, señalando cuales son las partes medulares de dicho artículo como en la fracción I que deberá citarse al presunto responsable a aun audiencia, otorgándole con esto la garantía de audiencia, a que hace referencia el artículo 14 de nuestra Carta Magna, (antes citado) ya que se le deberá hacer saber la responsabilidad que se le atribuye, el lugar, día y hora en que se celebrará dicha audiencia, su derecho de ofrecer pruebas y formular alegatos por sí o por medio de un defensor, audiencia ésta a la que deberá de asistir el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, y a fin de que pueda aportar las pruebas idóneas para desvirtuar la responsabilidad que se le atribuye se establece que entre la fecha de la citación a la audiencia y la celebración de la misma deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

¹³⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 89 a la 91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la fracción II del artículo comentaremos lo siguiente, aquí se establece que desahogada las pruebas que hubiesen, el órgano encargado de aplicar esta ley deberá emitir una resolución administrativa, dentro de treinta días hábiles siguientes al desahogo de dichas probanzas, sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor sanciones administrativas correspondientes, es decir, deberá emitir una resolución absolutoria o sancionatoria, la cual notificará a las partes.

En la fracción III, se establece la posibilidad de que un órgano instructor del procedimiento disciplinario, practique investigaciones para allegarse de más elementos a fin de acreditar la responsabilidad del presunto responsable, e inclusive citar para otras audiencias.

En la fracción IV, se establece la facultad para el órgano instructor, de que durante el procedimiento se suspenda temporalmente a los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones, sin que esta suspensión pueda ser interpretada como causa de responsabilidad.

Cabe mencionar que si no resultare responsable el servidor público suspendido, éste tendrá derecho a las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

5.2.1. AUTO DE RADICACIÓN E INICIO.

Como se señaló en el punto 5.2.1 inciso d, (Pág. 94); de este trabajo; del auto de radicación se deriva la citación al presunto responsable a la audiencia señalada en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado). Mediante este instrumento se hace saber al servidor público en forma concreta, detallada y con claridad de las irregularidades que se le imputan así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la precitada ley, (antes citado) incluyendo la normatividad infringida de los manuales de organización, circulares, decretos, etc. Si las imputaciones se hacen en forma genérica e imprecisa, se le estará dejando al servidor en estado de indefensión. También la notificación deberá contener la referencia expresa del día, hora y lugar en la que se celebrará la audiencia, incluyendo la alusión al derecho que tiene de defensa, a ofrecer pruebas, alegar lo que convenga a sus intereses y a comparecer personalmente o por conducto de un defensor debidamente acreditado. Como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 16 (antes citados) .

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se les dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa. Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.
RTFF 3º. EPOCA, AÑO 1, No. 6, JUNIO 1988, PAG 38.

SERVIDORES PUBLICOS.- EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.-En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de poner en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.

Julio No. 5064/87 acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructora: Margarita Aguirre de Arraiga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza.
TFF 3º. EPOCA, AÑO 1, 6, JUNIO 1988, PAG. 47.)

AUDIENCIA DE LA LEY CELEBRADA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-En la audiencia de ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos en que se trate de infracciones graves, atentos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la ley en comento, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haya valer al servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones del procedimiento que afecten sus defensas y que trascienden el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Fiscal de anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado.

Julio No. 5743/87.- Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arnulfo Cárdenas Aguirre, Secretario: Lic. Jorge Rojas Yañez.
RTFF 3º. EPOCA, AÑO 1, No. 8 AGOSTO 1988. PAG: 38.

PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.- De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio debe cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establece por la ley. A fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el

presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la materia, dicha autoridad deberá caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 constitucional.

Juicio No. 255/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdez, Revista TFF, No. 87 3º. EPOCA. Año VIII, Marzo 1995, Pág. 45.

Con el fin de que el servidor público cuente con el tiempo suficiente para preparar su defensa, el párrafo tercero de la fracción primera del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos prevé que;

Art. 64. "Entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días no mayor de quince días hábiles".¹³⁷

Haciendo una interpretación favorable al servidor público, atento al principio "in dubio proactione" y tomado en cuenta que la misma no produce ninguna afectación al interés público, lo anterior lo traduce en que por "fecha de la citación" debe considerarse el día que se le notificará al servidor, ya que si se atiende al sentido literal de la expresión " fecha de citación ", es decir el día aquel que se despache el oficio correspondiente, seguramente, y por cuestiones totalmente ajenas al servidor, se le estará afectando adversamente en el tiempo, las posibilidades de preparar debidamente su defensa.

El artículo 64 en su fracción I de la Ley de Responsabilidades (antes citado) prevé la asistencia de la audiencia (y a las demás diligencias que se desahoguen) de un representante de la dependencia en la cual presta o haya prestado el cargo o empleo el servidor presunto responsable. De esta disposición, relacionándola con lo establecido en los artículos 66 y 67 de la precitada Ley, resulta evidente que la autoridad incoactora esta obligada, a hacer del conocimiento a la dependencia de la celebración de la audiencia y ponerle de la vista sus actuaciones que obren e integren el expediente. El objeto de la participación de la dependencia no se menciona en la ley, sin embargo es lógico concluir que ésta solo se suscribe a la defensa de los intereses de la dependencia o a proporcionar elementos que permitan a la autoridad incoactora llegar a la verdad histórica acontecida, ya que lo contrario equivaldría a permitir que el representante de la dependencia, haga las veces de defensor del servidor señalado responsable, intervención que desde luego la ley no permite ni autoriza.

¹³⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 90.

"Artículo 66 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se levantará el acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad"¹³⁸.

"Artículo 67 de la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios."¹³⁹

5.2.2. AUDIENCIA.

Desde el punto de vista gramatical, la expresión "audiencia", en una de sus acepciones clásicas hace referencia al acto por el cual los jueces oyen a las partes en litigio. El origen del vocablo "audiencia" esta en el verbo latino "audire" que significa oír. El Diccionario Jurídico Mexicano aduce que: "*Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa*"¹⁴⁰. A su vez Rafael de Pina señala, "*En sentido procesal (audiencia es el) complejo de actos de varios sujetos, realizado con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada para tal efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas ó a las de discusión y emisión de la resolución*"¹⁴¹.

En relación al procedimiento administrativo disciplinario, la ley de la materia sólo se ocupa en su artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de regular tangencialmente la figura de la "audiencia", no obstante que el desahogo por parte de la autoridad, constituya la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como parte de quien representa el interés público. En forma deficiente el artículo 64 (antes citado), contrario al criterio de una depurada técnica legislativa, contiene y regula una complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades autoridades ejecutoras, plazos para resolver, nuevas investigaciones, suspensión

¹³⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 92.

¹³⁹ Idem. Pág. 92.

¹⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas- Editorial Porrúa-UNAM: Décima Edición: Tomo: A-CH, Pág. 264.

¹⁴¹ Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimo segunda edición. 1996. Pág. 114.

temporal, efectos restitutivos, etc.), de manera que resulta un tanto infructuoso realizar un análisis específico. Sin embargo podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al procedimiento administrativo disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia" no es otro que la apropiada satisfacción de garantía prevista en el artículo 14 Constitucional (antes citado), que dicho sea de paso se integra a su vez por cuatro garantías: a) un juicio previo al acto privado; b) seguido ante tribunales previamente establecidos; c) con cumplimiento a las formalidades procesales; d) conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

"Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."¹⁴²

El desahogo de la audiencia a que hace referencia el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos tiene algunas implicaciones imprácticas que nos detendremos a analizar en este espacio. A diferencia de otros ordenamientos en los cuales se ocupan detalladamente de regular, en que consiste cada una de las diversas audiencias, estableciendo la secuencia que haya entre la conclusión de una y el inicio de la siguiente, e incluso las diferentes etapas de que se compone cada una de ellas, esta secuencia y concatenación lógica no se observa en el artículo 64 de la Ley en estudio, de manera que a la luz de los fines que persigue el procedimiento disciplinario, consistente en la observancia de las elementales garantías constitucionales y atendiendo a una sana lógica jurídica procedimental, es imperativo establecer las etapas que deben integrar a la audiencia que habrá de desahogarse en el procedimiento administrativo disciplinario, así como las diligencias y actuaciones que las integran.

¹⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México, Pág. 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2.3. LA PARTICIPACIÓN DEL DEFENSOR.

Como ya se mencionó antes, en la parte final del primer párrafo de la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (antes citado) prevé la posibilidad de que a la audiencia el presunto responsable comparezca por sí o por medio de un "defensor". No obstante su trascendencia en el procedimiento, la modalidad de la comparecencia a través de un "defensor", no se encuentra regulada en la Ley de la materia, de ahí que nos ocuparemos aunque sea brevemente de la aludida participación del "defensor".

El maestro José Becerra Bautista, señala que *"todo ser humano desde que nace hasta después de su muerto puede ser parte material de un juicio, ya sea en calidad de actora o demandada"*¹⁴³. Sin embargo no todas las personas pueden comparecer por sí mismas a defender sus respectivos derechos e interés, o en su caso, quienes pudiéndolo hacer requieren de otras personas para que actúen en su representación durante el procedimiento. A estos representantes en teoría se les denomina partes formales, debido a que no obstante que actúan en un juicio, los efectos de la sentencia no les alcanza. El autor en consulta afirma que la representación puede ser dos clases: legal o voluntaria. La primera es la que se deriva de la Ley y en cuyo caso se encuentran los menores de edad, los incapacitados, las sociedades y las corporaciones entre otros; la segunda es la que le confiere el interesado a otra persona a quien libremente elige.

La idea y la necesidad de la representación voluntaria se encuentran presente en todo tipo de materias jurídicas, sin embargo cada legislación le atribuye una diversidad de acepciones, modalidades y requisitos para acreditar la calidad de tal. Así en materia mercantil son "procuradores" o "endosatarios en procuración", cuando el representante ha sido facultado en el endoso puesto a título de crédito; en materia laboral, a la representación de las partes se les denomina apoderado o representante; en materia civil a la representación de las partes se les llama "asesores" y por lo que corresponde a la materia penal, tratándose de inculpado en el juicio ordinario, así como en el juicio de amparo, a la representación voluntaria se le conceptualiza como "defensor".

Cada una de las materias en sus legislaciones respectivas, establecen los requisitos que debe reunir la persona que asuma la representación en el juicio correspondiente, cuales van desde acreditar ser Licenciado en Derecho, con cédula profesional vigente, hasta la elemental y ordinaria circunstancia que esa persona sea de la confianza de la parte. Así mismo prevén los instrumentos a través de los cuales se acredita el mandato o representación conferida, incluyendo los límites y alcances del mismo, de manera tal que la representación voluntaria se

¹⁴³ Becerra Bautista José. "La Teoría del Proceso aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal. Editorial Porrúa. 1979.

debe plasmar en un instrumento público (testimonio notarial) o concederse mediante mandatos verbales compareciendo ante la autoridad respectiva.

Por su parte Eduardo Pallares, *"por defensor se entiende a la persona que hace la defensa de otra."*¹⁴⁴. Rafael de Piña, *"considera como defensor a la persona que toma a su cargo la defensa en juicio de otra u otras y agrega que cuando esta defensa constituye una actividad profesional, el defensor se denomina abogado."*¹⁴⁵

En concordancia con el pensamiento de Becerra Bautista, hemos de concluir que la *"participación de un "asesor" en el procedimiento administrativo disciplinario, constituye una de las modalidades bajo las cuales se da la representación voluntaria."*¹⁴⁶

No obstante la diversidad de acepciones en que se desdobra la representación voluntaria, existe una absoluta uniformidad y coincidencia en todas las materias de derecho en el sentido de que aquella sólo se da con conducto de una persona física, y nunca a través de una persona moral. A propósito de esta afirmación, vale traer a colación la participación que frecuentemente se da en el procedimiento administrativo disciplinario, por parte de las diversas Secciones Sindicales de los trabajadores al servicio de la administración pública.; participación que va desde asumir la defensa directa del presunto responsable, hasta la de promover todo tipo de gestiones a efecto de que su agremiado no se vea afectado en sus intereses. En materia laboral se autoriza expresamente al patrocinio del sindicato a sus miembros, cuando estos son parte del juicio laboral individual y así lo han autorizado, en cambio en materia de responsabilidades administrativas la legislación competente es omisa, de ahí entonces que la figura de "defensor" tenga una connotación jurídica atribuible a las personas físicas que designe como tal, presunto responsable. La representación del "defensor" puede recaer eventualmente en algún miembro del Comité Ejecutivo del Sindicato, en todo caso la calidad y carácter de "defensor" tendrá para efectos del procedimiento, la de constituirse en la persona (física) que le proporciona la orientación y asesoría Jurídica al presunto responsable, y por cuyo conducto puede ofrecer pruebas y presentar alegatos, en la defensa de los intereses de su defendido.

La acreditación de "defensor" se puede dar mediante la exhibición del testimonio notarial en el cual se asiente el mandato correspondiente; o de manera verbal al momento de comparecer ante la autoridad incoactora. La utilización de cualquiera de las modalidades bajo las cuales el presunto responsable puede acreditar a su "defensor", tiene una relación directa con la respuesta a la siguiente interrogante:
¿ En que circunstancias debe comparecer personalmente el presunto responsable a la audiencia ?.

¹⁴⁴ Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal civil. Editorial Porrúa, 22ª Edición, 1996.

Pág. 223

¹⁴⁵ Op. Cit. De Piña Vara Rafael, Pág. 218.

¹⁴⁶ Op. Cit. Pp. 22 y 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomando en consideración los aspectos vertidos en los párrafos que anteceden, así como la naturaleza no jurisdiccional del procedimiento administrativo disciplinario, Podemos concluir lo siguiente:

- a) Si el presunto responsable no comparece personalmente a la audiencia, pero pretende dar respuesta a las imputaciones, ofrecer pruebas y presentar alegatos, por conducto de un representante, la comparecencia se podrá desahogar, si se exhibe el testimonio notarial en el cual conste expresamente el poder conferido para obrar y actuar en el procedimiento incoado; si el poder especial no contiene cláusula en la cual se le otorguen al representante facultades para reconocer las responsabilidades imputadas, es evidente que el presunto responsable, ha renunciado previamente al derecho que le otorga el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Que a la letra dice:

Art. 76 L.F.R.S.P. " Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación"¹⁴⁷.

- b) Si el presunto responsable comparece personalmente a la audiencia, y de manera verbal otorga facultades al representante, para que a su nombre actúe en el procedimiento, la autoridad podrá, si así se lo pide el representante, cobijarse al beneficio del artículo 76 de la precitada ley (antes citado).

¹⁴⁷ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 97.

5.2.4. FASES DE LA AUDIENCIA.

Tomando en consideración las diversas implicaciones y actividades que se han mencionado con antelación y que tienen que ver con el apropiado desarrollo de la audiencia aludida en el artículo 64 (antes citado) del precitado ordenamiento y con el fin de dotarle de organicidad y funcionabilidad al procedimiento administrativo disciplinario, procederemos a fijar las fases secuenciales en las que se habrá de desahogar la mencionada audiencia, también llamada presuntamente "audiencia de ley".

- a) Fase de contestación, ofrecimiento de pruebas y admisión en su caso;
- b) Fase de desahogo de pruebas, y
- c) Fase de presentación de alegatos.

5.2.5. CONTESTACIÓN, OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ADMISIÓN EN SU CASO.

De la redacción contenida en la fracción I del precitado artículo 64, Ley Federal de Responsabilidades, (antes citado) se infiere que habrá una audiencia para que el presunto responsable, tenga la oportunidad de contestar todas y cada una de las responsabilidades que se le han imputado, afirmando o negando la existencia de los actos o hechos señalados en el pliego de responsabilidades, expresando los que ignore cuando no sean propios y en su caso agregando las explicaciones que estime convenientes; la confesión vertida sobre los actos o hechos aludidos no necesariamente se traduce en la aceptación de las responsabilidades imputadas, en todo caso habrá que estar atentos a los elementos en los que se base para desvirtuar las infracciones señaladas.

La infracción en estudio establece el derecho del presunto responsable a ofrecer pruebas, sin embargo es omisa en relación a las actuaciones que deben correr a cargo de la autoridad incoactora, para garantizar y hacer posible la ejecución de este derecho; por su parte la fracción II contiene aislada la expresión: "desahogadas las pruebas", la cual es implícitamente indicativa de que se deben de desahogar las pruebas, esto junto con las garantías de poder ofrecer pruebas, permite inferir que las etapas del procedimiento probatorio se puede establecer secuencialmente de la siguiente manera: a) ofrecimiento de pruebas; b) admisión de pruebas; y c) desahogo de pruebas. Por lo que corresponde al desenvolvimiento del ofrecimiento y admisión de las pruebas, procederemos a su explicación.

- a) **Ofrecimiento de pruebas**, las pruebas que se ofrezcan deberán relacionarse con los hechos o actos controvertidos y que el oferente desee probar. No es admisible un ofrecimiento genérico e impreciso, como lo representa la siguiente expresión recurrida por los litigantes: "Ofrezco como prueba la documental "x", la cual se relaciona con los datos y cada uno de los hechos y actos imputados"; se insiste en que es menester precisar cuáles son en concreto los hechos o actos materia de probanza. Los medios probatorios deben ser acordes con la naturaleza no jurisdiccional ni contenciosa sino auto tutelar del procedimiento administrativo disciplinario, lo cual implica que pruebas como la confesional a cargo del quejoso o denunciante o de la propia autoridad disciplinaria, versus auditores, directores, etc., resulten totalmente improcedentes, lo contrario equivaldría a desnaturalizar la esencia del procedimiento.
- b) **Admisión de pruebas**, para la admisión de pruebas se debe tener presente que el objeto de la misma los constituyen los hechos o actos controvertidos, debiendo en consecuencia desecharse aquellas que no tengan relación con los puntos controversiales; en este sentido la autoridad incoactora deberá considerar para su admisión que las mismas sean pertinentes, idóneas y congruentes. A efecto, de que la autoridad tenga la oportunidad y mesura para admitir las pruebas ofrecidas, podrá asentar los autos que las pruebas se tienen por ofrecidas y que se reserva para acordar con posterioridad sobre su admisión, o en su caso si la naturaleza de las pruebas ofrecidas no requiere tal ejercicio, podrá acordar su admisión o desechamiento, señalado en ambos casos la fundamentación y motivación de su respectivo acuerdo.

5.2.6. DESAHOGO DE PRUEBAS.

Antes de desahogar las pruebas es menester que la autoridad o el presunto responsable, según corresponda al tipo de pruebas admitida, realicen los actos o diligencias que posibiliten, llegando el momento, su apropiado desahogo. Así a la autoridad incoactora le corresponderá requerir las áreas de la administración competentes, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente al presunto responsable; o si se trata de una prueba testimonial, la autoridad deberá requerir al oferente para que presente a los testigos de descargo en el día y hora que para el efecto señale. A propósito de la imposibilidad que pudiese manifestar o alegar el oferente para su presentación o localización, es importante destacar que la autoridad incoactora, de conformidad con la Ley de Responsabilidades, carece de facultades y de medios de apremio a

su alcance, para obligar a la comparecencia de algún particular, esto resulta lógico si atendemos a la naturaleza no jurisdiccional de la autoridad sancionadora; de tal suerte que corresponderá al directamente interesado garantizar la presentación de los testigos, al menos que estos preste sus servicios dentro de la administración pública.

El desahogo de las pruebas constituye la última parte del procedimiento probatorio y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas; actividades que en función del tipo de prueba por desahogarse, podrán ser sencillas o complejas. Así tenemos que en relación a las pruebas documentales, es muy elemental su desahogo ya que por su propia naturaleza no hay necesidad de realizar otros trámites; sin embargo existen otras pruebas como la testimonial o pericial, cuyo desahogo requiere la observancia de un procedimiento en el que se tiene establecido desde la manera, las formas, el tiempo y el lugar en que habrán de realizarse.

5.2.7. PRESENTACIÓN DE ALEGATOS.

Continuando con el análisis de las implicaciones que se derivan de la figura que genéricamente se regula en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado) nos ocuparemos del derecho que tiene el presunto responsable de presentar alegatos o tal y como dice la parte conducente de la fracción I: "... y alegar en la misma (audiencia) lo que a su derecho convenga...".

En el diccionario jurídico mexicano, "se entiende por *"alegatos"*, la expresión oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso."¹⁴⁸ Esta acepción es predominante en la doctrina y en la jurisprudencia no solo en lo que corresponde al concepto sino en relación al momento que resulta útil y oportunos para plantearlos, ya que sería absurdo presentar alegatos, cuando aún se desconoce si se admiten o no las probanzas.

¹⁴⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas- Editorial Porrúa-UNAM: Décima Edición: Tomo: A-CH, Pág. 137.

En conclusión y no obstante que la ley de la materia no regula el momento dentro del procedimiento en el que el presunto responsable puede ejercer este derecho, es lógico y funcional que los alegatos se presenten una vez desahogadas las pruebas. Para el caso deberá otorgar un plazo prudente no menor de tres días hábiles. Si el presunto responsable presenta sus alegatos, al momento de dar contestación a las responsabilidades que se le imputan, este derecho se tendrá por ejercido en el entendido que no podrá posteriormente hacerlo valer.

5.2.8. RESOLUCIÓN.

Concluido el periodo para la presentación de los alegatos, la autoridad procederá a analizar toda y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolos con la o las imputaciones que hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la Ley de la materia (antes citado), la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones:

- a) Que no cuenta con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada. Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor, y el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficiente sólido para resolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada. En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la practica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable del resultado de sus investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a audiencia a efecto de que manifieste lo que a sus intereses convenga.

La hipótesis que estamos analizando resulta algo insólita, si recordamos que la autoridad disciplinaria es a quien corresponde reunir los elementos probatorios y quien, en base a estos, imputa una presunta irregularidad, incoando el procedimiento administrativo disciplinario; esto es, que no depende ni directa o indirectamente de agente alguno para realizar su función y sin embargo —de acuerdo con la fracción III en comento— puede suspender la audiencia o en su caso ordenar la celebración de otras diversas, con motivo del empate

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

técnico a que hemos hecho referencia. Esta disposición no es otra cosa que el implícito reconocimiento por parte del legislador a la autoridad disciplinaria, que ocasionalmente no tenga el debido cuidado en integrar la causa del procedimiento, con elementos objetivos y suficientes para hacer la imputación de una presunta infracción, dándole la posterior oportunidad de subsanar sus propias deficiencias. Siguiendo con este insólito escenario previsto en la fracción III, y tratándole encontrarte una razón lógica a su contenido normativo, podemos concluir que si lo aportado por el presunto responsable es insuficiente para absolverlo, en la autoridad disciplinaria persisten indicios de irregularidad que requieren ser fortalecidos o desvanecidos, y según los resultados que arroje la investigación que se realice y de los que sobre el particular aporte al servidor público, la autoridad incoactora, ahora sí, podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto radicado.

- b) Que se adviertan elementos que impliquen una responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable. El desarrollo del procedimiento en ocasiones puede resultar harto ilustrativo, en relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya por la contestación que dé el servidor, ya por los pronunciamientos que en su caso hubiese hecho el representante de la dependencia a la cual esta adscrito el presunto responsable. En tal situación es conveniente que la autoridad abra e inicie otra causa disciplinaria, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivo el procedimiento, por tal razón resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro. De sustituirse esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas, o en su caso puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen.
- c) Que se adviertan elementos que impliquen la responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generadora la conducta de un servidor, o derivarse de la participación de varias personas. En este sentido, es factible que el desarrollo del procedimiento incoado a un determinado servidor, se arrojen elementos que involucren la participación de otros servidores; de ahí entonces que si aún no se ha dictado la resolución, la autoridad puede disponer la práctica de investigaciones y diligencias que resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad a otros servidores y en tal circunstancia resulta conveniente sujetar a las otras personas, a la misma causa que tiene

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

motivado el procedimiento. Esta medida permite ampliar el radio de sujetos presuntamente responsables y consecuentemente trae aparejada una equitativa distribución de las conductas realizadas, con las sanciones en que lo individual se llegasen a imponer. La autoridad tiene la obligación de analizar acuciosamente las actuaciones y constancias que obren el expediente y si fuese el caso de que advierta elementos que involucren a otros servidores, está constreñida a no emitir resolución, debiéndose reservar para cuando haya desahogo los procedimientos incoados a los otros servidores, esto fundamentalmente atendiendo a la naturaleza plurisubjetiva de la irregularidad a través en la cual se produjo la afectación a la administración. De no ser así es posible que la sanción que se imponga se concentre en un solo infractor y con la cual se estaría emitiendo un acto injusto y desproporcionado.

Cuando la autoridad no enfrenta algunas de las hipótesis que se han desarrollado en los incisos anteriores, es por que estima que cuenta con elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante resolución administrativa disciplinaria. El sentido de la resolución debe ser: condenatoria o absolutoria. Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquellas en la cual se imponen sanciones; la primera adquiere el grado de inamovible e incombustible, la segunda en cambio trae aparejada el derecho del servidor responsable, de inconformidad con la resolución emitida, en consecuencia ésta es válida pero carece de eficacia.

En opinión de Acosta Romero, *"Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, por que este sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes ó posteriores que generalmente se inician con la notificación."*¹⁴⁹ En el caso de la resolución inicial que recae en un procedimiento disciplinario, si bien es cierto que, como acto administrativo que lo es, trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

- a) Que feneció el plazo para imponer el recurso de revocación, señalado en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el servidor responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.

"Artículo 71, que a la letra dice, Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de

¹⁴⁹ Acosta Romero Miguel, Teoría General del derecho Administrativo (Primer Curso) Editorial Porrúa, 13ª. Edición Actualizada 1997. Pág. 840.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

revocación que se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida...¹⁵⁰ (ver Tercera Etapa)

- b) Que el servidor ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto en el artículo 72 de la precitada Ley. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso de que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos los efectos jurídicos, por ser no solo válida sino también eficaz.

"Artículo 72. De la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que a la letra dice, La interposición de recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas..."¹⁵¹

La resolución que se emite en el procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquellas diversas que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional; la resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. No es conveniente utilizar la terminología procesal propia de los juicios contenciosos, los procedimientos administrativos, de ahí que la denominación de RESOLUCIÓN, resulte desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

"La Ley de la Materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria, sin embargo tomado en consideración que la misma produciría una afectación en la esfera jurídica del servidor, es imprescindible que ésta se emita debidamente fundada y motivada. Una resolución metodológicamente ordenada debe contener los siguientes apartados o capítulos:

- a) **Preámbulo**, Debe contener todos aquellos datos que permitan identificar plenamente el asunto, entre otros: lugar y fecha en que se emite la resolución, nombre completo del servidor público, cargo desempeñado, la causa que da motivo al procedimiento, identificación del Órgano de Control que inicio el procedimiento.

¹⁵⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 94 y 95.

¹⁵¹ Idem. Pág. 97.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) **Antecedentes**, En ellos se describen cronológicamente las diferentes actuaciones de la autoridad, del presunto responsable y del representante de la dependencia en la que el presunto responsable se encuentra adscrito. En esta relatoría se señala la posición manifestada por el servidor, sus afirmaciones o negaciones, los argumentos que haya emigrado, así como las pruebas que hubiere ofrecido y posterior desenvolvimiento. Es importante hacer notar que la autoridad resolutora no debe señalar ninguna consideración de tipo estimativo y valorativo.
- c) **Consideraciones**, Constituye la parte medular de la resolución; en ella la autoridad resolutora analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y divergencia que se tengan con motivo de la defensa del responsable en relación a las irregularidades imputadas, valorando los aspectos divergentes a la luz de las pruebas aportadas, contra aquellas que sirvieron de base para integrar el expediente, concluyendo categóricamente si son suficientes para desvirtuar las imputaciones hechas. El análisis debe contener los razonamientos lógico-jurídicos que dan soporte a las conclusiones de la autoridad.
- d) **Puntos Resolutivos**, En la parte final del instrumento se aprecia de forma concreta el sentido en que se pronuncia la autoridad, señalando el nombre completo del Servidor Público y la sanción que en su caso este decretado. El sentido de la resolución debe estar directamente apoyada en la parte conducente del Capítulo de Consideraciones, de esta manera se evitan repeticiones ociosas e innecesarias, también debe contener la orden de la aplicación de la sanción al área administrativa correspondiente, así como la de la notificarle al servidor público.¹⁵²

A propósito del plazo previsto en la fracción III del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades (antes citado), de 30 días hábiles que se le señala a la autoridad para emitir la resolución, hemos de apuntar que si bien es cierto que resulta conveniente ajustarse a su cumplimiento, su inobservancia no deriva de efectos jurídicos a favor o en perjuicio del servidor público, es decir, que no se trata de un término o plazo desde el punto de vista procesal o procedimental, simplemente es una previsión que el legislador plasmó a efecto de que la autoridad tuviese un parámetro prudente para resolver, pero que si materialmente no es posible su cumplimiento (según reza el principio general de derecho: "a lo imposible nadie esta obligado"), podrá hacerlo posteriormente. La opinión de Luis Humberto Delgadillo, "...estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del

¹⁵² Contraloría General, Dirección General de Legalidad y Responsabilidades, "Gula Teórica Práctica para el Desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario, Febrero de 1999, México. Pág. 68.

procedimiento, y en todo caso sólo servirán para determinar la eficacia de quienes a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retrasos en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable) incumplirán la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la Ley de la materia.”¹⁵³ (Antes citado).

5.3. TERCERA ETAPA (Vías Impugnativas).

La resolución que la autoridad disciplinaria emite, con motivo de la conclusión del procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, (antes citado) puede ser combatida por el servidor público cuando aquella le cause agravios y estime que se estimo ilegítimamente. Si la resolución es absolutoria, el asunto queda firme e inamovible; en este aspecto la ley no reconoce derechos subjetivos públicos, ni tutela interés jurídico a terceros, como tampoco prevé alguna instancia impugnativa que permitiese a otra autoridad jerárquicamente superior, revisar la resolución absolutoria tomada por la autoridad administrativa disciplinaria. Esto resulta lógico a la luz de la competencia reservada y exclusiva a la Contraloría General, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, tal y como se desprende del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su párrafo XVII y del artículo 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto resulta interesante si se toma en cuenta que la Contraloría es parte integrante de la Administración Pública Central, y no obstante el Jefe dé Gobierno esta imposibilitado para revisar una resolución absolutoria, aspecto que no sea observada en otro tipo de actos administrativos que pueden emitir las áreas centrales, desconcentradas y paraestatales.

“Artículo 37 fracción XVII, Ley orgánica de la Administración Pública Federal, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan a los en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.”¹⁵⁴

“Artículo 91 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice, Al frente de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal habrá un

¹⁵³ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1998, Pág. 172.

¹⁵⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, Tercera edición 2001, México Pág. 94 y 95.

Contralor General, quien será nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno.

Las facultades y obligaciones que esta Ley otorga a la Secretaría y a su titular se entenderán Conferidas en el Distrito Federal a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal y a su titular.¹⁵⁵

Caso contrario ocurre cuando la resolución fija alguna o algunas de las sanciones prevista en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

Art. 53 L.F.R.S.P. " Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación Privada o público;
- III. Suspensión
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público...¹⁵⁶

Las imposiciones de las sanciones se realizan por la autoridad ejecutora, que puede ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o de la dependencia respectiva y se ejecutan o cumplen por la autoridad que corresponda, esto es para la aplicación o ejecución de la suspensión y destitución, la autoridad ejecutora será aquella en la que presta sus servicios el servidor público de que se trate, pues es materialmente imposible que en su caso las cumpliera la Secretaría o viceversa.

Caso contrario ocurre cuando la resolución fija alguna o algunas de las sanciones prevista en el artículo 53 de la Ley de la Materia. En tal circunstancia el servidor sancionado podrá escoger, entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad, según se prevé en los artículos 71 y 73 de la precitada Ley, (antes citados) o en su caso una vez agotadas estas vías ordinarias, interponer el juicio de amparo.

¹⁵⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 107.

¹⁵⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa Tercera edición 2000. México Pág. 80.

5.4 ADECUACION AL ARTICULO 64 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Una vez que se ha estudiado y analizado al presente artículo 64 de la Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos hemos dado cuenta que existen aspectos que a nuestro juicio quedan con cierta inconsistencia para dar certeza jurídica tanto a las autoridades administrativas encargadas de aplicar la Ley Federal de los Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su aspecto procedimental, como a los propios sujetos a los cuales se les imputan conductas consideradas como materia de responsabilidad administrativa. Es decir se ha planteado la problemática en cuanto a la no claridad puntual del procedimiento derivado del artículo 64 del ordenamiento legal invocado.

Es por tal caso que nos hemos dado a la tarea de hacer una adecuación al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual deberá quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 64 de la Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos.
La Secretaría General de la Contraloría aplicará las sanciones administrativas a que se refiere el presente Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I. Se le girará un citatorio al presunto responsable a una audiencia, haciendo de su conocimiento la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan.
- II. El citatorio contendrá la hora y el lugar en que se llevará acabo dicha audiencia.
- III. Entre la fecha de citación y de audiencia deberá mediar un plazo no menor a cinco ni mayor a quince días hábiles.
- IV. El presunto responsable podrá comparecer por si o por medio de un defensor el cual deberá ser acreditado por medio testimonio notarial en el cual conste expresamente el poder conferido para obrar y actuar en el procedimiento o que el servidor publico presunto responsable comparezca personalmente y ratifique de viva voz ante la autoridad administrativa a su defensor.
- V. Ya en la audiencia el presunto responsable o su defensor contestarán todas y cada una de las responsabilidades que le sean imputadas afirmando o negando los actos o hechos señalados en el pliego de responsabilidades. La contestación solo será sobre los actos o hechos controvertidos.
- VI. Una vez contestado el pliego de peticiones, el servidor público presunto responsable ofrecerá las pruebas las cuales deberán

- relacionarse con los hechos o actos controvertidos que el oferente desee probar.
- VII. Solo se admitirán de las pruebas ofrecidas por las partes en conflicto que constituyan parte del objeto mismo de los hechos o actos controvertidos. Es obligación de la autoridad incoactora desecharse de aquellas pruebas que no tengan relación con los puntos controversiales.
- VIII. Una vez desahogadas las pruebas las partes en conflicto tendrán tres días hábiles para presentar sus alegatos, si el presunto responsable presenta sus alegatos al momento de dar contestación a las responsabilidades que se le imputan, este derecho se tendrá por ejercido.
- IX. La Secretaría, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;
- X. La resolución que emita la autoridad disciplinaria deberá estar debidamente fundada y motivada conteniendo los siguientes apartados, Preámbulo, Antecedentes o Resultados, Consideraciones, y Puntos Resolutivos
- XI. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la practica de investigación y citar para otra u otras audiencias, y
- XII. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos al acto al que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta a que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá de la autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

5.5. COMPARACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ACTUAL CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PROPUESTO.

El objetivo de esta tesis no es la de reformar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades en su artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que creemos que en su aspecto general esta correcto. Como lo dice el título de la presente tesis es la adecuación al procedimiento de responsabilidades vigente con el propósito de darle una estructuración más jurídica y fácil de entender a dicho procedimiento.

Haciendo análisis sobre las diferencias existentes entre la Legislación Administrativa vigente y la propuesta en esta tesis podemos encontrar lo siguiente:

En cuanto a la Instrucción, la legislación administrativa actual, la lleva a cabo para fincarle una responsabilidad directa y firme de los actos o hechos atribuidos, por un tercero que se siente afectado en sus derechos.

Para el presente trabajo la Instrucción, se compone específicamente de las actividades indagatorias a cargo de la propia autoridad para determinar la responsabilidad o no responsabilidad de los hechos atribuidos al servidor público. No hay que confundir las diligencias de investigación que realiza la autoridad incoactora con la Instrucción, ya que esta es la valoración que asume la autoridad disciplinaria una vez que se hayan llevado a cabo las investigaciones pertinentes.

Otro punto de diferencia entre la legislación actual y la propuesta por esta tesis es que anterior al Procedimiento administrativo Disciplinario y posterior a las etapas de investigación e instrucción es que la autoridad incoactora debería emitir los siguientes acuerdos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- A) De archivo;
- B) De archivo en Reserva;
- C) Incompetencia;
- D) De redacción e inicio;

Estas etapas previas al procedimiento administrativo disciplinario nos pueden ser de gran utilidad para saber como comienza el procedimiento disciplinario. Ya que nos maneja las cuatro etapas de la apertura de dicho procedimiento. La primera manifiesta que de haber elementos para sancionar se instaurara el proceso disciplinario pero si no existen dichos elementos en ningún caso se podrá llevar acabo. La segunda maneja que el proceso disciplinario se queda en espera ya que no se tiene elementos para acreditar la irregularidad, pero si tiene la seguridad de que el servidor público cometió el acto irregular. La tercera nos menciona sobre las incompetencias de las autoridades para sancionar. La cuarta nos habla sobre el inicio del proceso administrativo disciplinario por acreditarse el incumplimiento de las obligaciones del servidor público.

Haciendo un análisis al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su redacción comprende el conjunto de actividades procedimentales no sin cierto desorden, tratamos en este trabajo de ordenar y concatenar en un sentido lógico y coherente el procedimiento en tres partes: Auto de Radicación e Inicio, Audiencia y Resolución. Este esquema insistimos, obedece a una necesidad metodológica que todo ordenamiento jurídico procedimental debe llevar.

El auto de Radicación que mencionamos con anterioridad sirve para hacer saber al servidor público en una forma concreta, detallada y con claridad de las irregularidades que se le imputan así como el encuadramiento de la conducta en las diversas hipótesis previstas por el artículo 47 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado) incluyendo la mención de la norma violada,

En cuanto a la Audiencia, la legislación administrativa solo hace mención en su artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (antes citado). Pero de una forma deficiente ya que dicho artículo solo hace mención sobre la audiencia, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridad ejecutora, plazos de resolución, investigaciones, suspensión temporal, efectos restitutorios etc. Ya que dicha legislación no se ocupa de regular, en que consiste cada una de las diversas audiencias ni establece secuencia de conclusión de cada una, ni en que momento inicia la siguiente; e incluso no menciona las diferentes etapas que compone cada una de ellas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Podemos concluir que dicha Audiencia solo sirve para satisfacer la garantía de audiencia que comprende el artículo 14 Constitucional (antes citado).

Otra de las figuras jurídicas que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace mención es la del Defensor ya que solo lo refiere pero no da parámetro alguno para que el llamado Defensor represente al presunto responsable en el procedimiento administrativo disciplinario.

En esta tesis pretendemos darle la formalidad que merece dicha figura jurídica, para poder sustentarse como Defensor en un juicio administrativo de responsabilidades deberá presentar:

- 1) Testimonio Notarial;
- 2) Que sea nombrado de viva voz por el presunto responsable ante la autoridad incoactora.

Como ya lo habíamos mencionado con antelación la llamada audiencia que alude el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado) no se ocupa de regular de una forma secuencial y lógica las diferentes etapas que la componen más bien solo las cita de una forma desordenada. Por tal motivo en esta Tesis nos hemos dado a la tarea de dar un orden secuencial a las diferentes fases de la audiencia para dotarle de organicidad y funcionalidad al procedimiento administrativo:

- a) Fase de contestación, Ofrecimiento de Pruebas y Admisión en su Caso,
- b) Fase de Desahogo de Pruebas; y
- c) Fase de Presentación de Alegatos.

La Fase de Contestación, se refiere a la oportunidad de contestar todas y cada una de las responsabilidades que se le hayan imputado, afirmando o negando la existencia de los hechos señalados.

La Fase de Ofrecimiento de Pruebas, es la de presentar las pruebas ya sea que en su caso afirmen o desvirtúen los actos o hechos controvertidos estas pruebas deben relacionarse directamente con las responsabilidades imputadas. No se admiten pruebas genéricas o imprecisas.

Admisión de Pruebas, en esta fase es cuando la autoridad incoactora admite las pruebas que presentan las partes que a su derecho convenga, la autoridad incoactora deberá admitir pruebas que sean objeto directo de los hechos o actos controvertidos. En caso de no ser así deberá desechar todas y cada una de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pruebas o en su defecto acordar con posterioridad sobre la admisión o desechamiento.

En cuanto al Desahogo de Pruebas, no es otra cosa que la última parte del procedimiento probatorio, ya que es el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas. En esta etapa procedimental la autoridad incoactora podrá requerir la exhibición de las documentales, testimoniales que a su consideración resulten trascendentes para determinar su resolución.

Ya que el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado) solo menciona alegar en la misma (audiencia) lo que a su derecho convenga, podemos interpretar que se refiere a la etapa de alegatos.

Entendamos por Alegatos, los argumentos lógico-jurídico que realizan las partes sobre las pretensiones respectivas, en el procedimiento administrativo con la finalidad de acreditar su no responsabilidad o los atenuantes de esta dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

Es importante señalar que la legislación administrativa no regula el momento procedimental en que se presenten los alegatos, es lógico pensar que se deben presentar una vez desahogadas las pruebas.

En cuanto a la Resolución, el artículo 64 en su fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citado) menciona que la autoridad incoactora podrá emitir resolución alguna si enfrenta alguna de las siguientes hipótesis:

- a) Que la autoridad incoactora no cuente con elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada, la autoridad deberá solicitar la practica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros.
- b) Si es el caso en que dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidades, se encuentra que el servidor público presunto responsable cometió actos u omisiones diferentes a las imputadas en el procedimiento inicial. La autoridad incoactora deberá iniciarle al presunto responsable otra causa disciplinaria separando la suerte de una en relación la otra.
- c) Si los elementos que se han investigado dentro del procedimiento administrativo disciplinario arrojan que hay más servidores públicos involucrados en los actos u omisiones controvertidos y que ha estos no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se les ha incoado procedimiento alguno la autoridad disciplinaria deberá disponer de más investigaciones para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad para sujetar si fuese el caso a la misma causa que a motivado el procedimiento de responsabilidades para sancionarlos con forme a la legislación administrativa.

Si la autoridad incoactora no enfrenta alguna de las hipótesis que hemos desarrollado con antelación procederá ha emitir su resolución en la cual determinará la responsabilidad o no responsabilidad del o los servidores públicos involucrados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no prevé requisito alguno que deban cumplir las resoluciones disciplinarias, en este trabajo nos hemos dado a la tarea de adecuarle una formalidad que pensamos le es muy necesaria.

Una resolución metodológicamente ordenada debe contener:

- I. Preámbulo, en el cual se debe de contener todos aquellos datos que permitan identificar plenamente el asunto;
- II. Antecedentes, en ellos se describen cronológicamente las diferentes actuaciones de la autoridad, del presunto responsable y del representante de la dependencia en la cual el presunto responsable se encuentra adscrito;
- III. Consideraciones, la autoridad resolutora analizará los antecedentes del asunto y valorará las pruebas apartadas que sirvieron de base para integrar el expediente;
- IV. Puntos Resolutivos, es cuando la autoridad resolutora determina la responsabilidad o la no responsabilidad.

En caso que se determine que existe responsabilidad por parte del servidor público la sanción administrativa se aplicará con base a lo dispuesto en el artículo 53 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (antes citados).

Las imposiciones de las sanciones se realizan por la autoridad ejecutora, que puede ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o de la dependencia respectiva y se ejecutan o cumplen por la autoridad que corresponda, esto es para la aplicación o ejecución de la suspensión y destitución, la autoridad ejecutora será aquella en la que presta sus servicios el servidor público de que se trate, pues es materialmente imposible que en su caso las cumpliera la Secretaría o viceversa.

5.6. VENTAJAS DE LA ADECUACION PROPUESTA.

Durante el desarrollo del presente trabajo se han planteado los aspectos que a nuestro juicio quedan con cierta inconsistencia para dar certeza jurídica tanto a las autoridades administrativas encargadas de aplicar la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su aspecto procedimental, como a los propios sujetos a los cuales se les atribuyen conductas consideradas como materia de responsabilidad administrativa. Es decir se ha planteado la problemática en cuanto a la no precisión puntual del procedimiento derivado del artículo 64 del ordenamiento legal invocado.

Lo anterior se establece ya que como ha quedado dicho, si bien se señala que el órgano interno de control sujetará a procedimiento administrativo disciplinario a aquellos servidores públicos que hayan incurrido en una conducta u omisión en el cumplimiento de las tareas derivadas de su encargo, y a partir de ello señala de manera genérica las fases que deberán ser cumplidas, con una errónea técnica jurídica procedimental, se omite precisar los tiempos que se conceden a las partes para agotar cada fase, circunstancia que a nuestro juicio deriva en una violación a las garantías de certeza jurídica, que son el fundamento que debe seguir la autoridad juzgadora en beneficio del inculpaado.

Por citar un ejemplo que en la practica se presenta frecuentemente, diremos que en aquellos casos en que existen dos o más servidores públicos sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, se les notifica y se les fija fecha para el desahogo de la audiencia denominada de ley, ocurriendo que a cada uno se le señala hora distinta e incluso fecha diferente, situación de la cual derivan a nuestro juicio varias inconsistencias procedimentales, ya que no obstante que se les sujeta al procedimiento por conductas correlacionadas e incluso similares por haberse ejecutado en forma conjunta, a cada persona se le ventila el procedimiento de manera individual ya que se le recibe su declaración, se le orilla a ofrecer pruebas en el acto e incluso a formular alegatos, sin darle oportunidad de conocer los argumentos esgrimidos por los demás involucrados, dejándolo de alguna forma en estado de indefensión, pues la autoridad al valorar para resolver si tiene en consideración en su conjunto todas las declaraciones, pruebas ofrecidas, desahogo de éstas, y alegatos formulados, pudiendo como frecuentemente ocurre, fundar una responsabilidad con base en las imputaciones o afirmaciones señaladas por los otros inculpaados.

Por ello, se estima que sería conveniente efectuar adecuaciones a la ley para garantizar que quienes estén sujetos a un procedimiento de esta naturaleza, previo a pasar a la etapa de pruebas, hayan tenido la posibilidad de conocer lo declarado por los demás coacusados, así como también a estar presente durante el desahogo de todas las pruebas ofrecidas por las partes, situación que les permitiría formular debidamente los alegatos que a sus intereses convinieran, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

consecuencia de ello tener la certeza de que la autoridad que incoa el procedimiento resolverá con apego a derecho y al principio de justicia procedimental.

Las ventajas que a nuestro juicio se obtendrían con la adecuación propuesta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, serían diversas pues por una parte los probables responsables tendrían la certeza de que los procedimientos a que se les sujete serían conforme a las formalidades que nuestra Constitución Política ha considerado indispensables para lograr el absoluto respeto de las garantías individuales de todo ciudadano y por otra parte con ello se evitaría dar pauta por parte de la autoridad para que las resoluciones que emita sean recurridas fundadamente, lo cual derivaría en que el tribunal competente revoque las mismas por violaciones al procedimiento.

Por tal motivo creemos necesario adecuar al procedimiento administrativo disciplinario y darle un aspecto procedimental adecuado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

1.- El principio de que los servidores públicos lleven acabo con honradez y eficacia el ejercicio de sus atribuciones y sean sancionados cuando no lo hicieren así, parece desprenderse del Derecho natural, por lo evidente y acertado y justo de su contenido.

2.- En la historia jurídica nacional ha sido una constante la preocupación del Estado por establecer un sistema justo y equilibrado de responsabilidades de los servidores públicos.

3.- Fue la constitución de 1857 donde por primera vez se consagró a ese nivel jerárquico un espacio para normar la responsabilidad de los funcionarios públicos, más precisamente en su Título Cuarto, y también, bajo su vigencia se emitieron las primeras leyes sobre la materia.

4.- En 1870 y en 1876 se excedieron en ese orden, un decreto que cristalizó la conocida hoy como "ley Juárez" y la ley reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal", también llamada "ley Porfirio Díaz", ambos instrumentos relacionados con la materia.

5.- En los juicios de residencia se tomaba en cuenta de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo.

6.- Bajo la vigencia de la Constitución de 1917 se emitió la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados" ("Ley Cárdenas", como también se le conoce) la cual fue derogada por la "Ley López Portillo", la cual a su vez fue abrogada por la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", expedida en 1982.

7.- Como se ha dicho, en diciembre de 1982 se expidió la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", actualmente en vigor, que abroga la ley anterior. Sin embargo en su corta vida a sufrido varias modificaciones:

- a) Se reformo el artículo 79 LFRSP, que se contaran con órganos y sistemas propios para recibir las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) Se adiciono el artículo 47 LFRSP, para prohibir a los servidores públicos celebrar u autorizar pedidos y contratos con quien desempeñe un empleo cargo o comisión del servicio público o sociedades que dichas personas formen parte.
- c) En la fracción XX del artículo 47 LFRSP, se consagro la obligación de los servidores públicos de supervisar que el personal bajo su mando cumpla con lo establecido en la normatividad.
- d) El plazo de prescripción de 3 meses a 1 año y hasta 3 años en los casos del artículo 78.

8.- El Sistema Mexicano de Responsabilidad de los Servidores Públicos, como se ha adelantado, presenta la característica de su estructuración a partir de sus preceptos constitucionales, que siendo rasgo común en muchos ordenamientos de esta clase, no ha sido en otros países la vía para emitir la normatividad en este campo. En Argentina, Estados Unidos y Francia por citar algunos, si bien existen normas de Derecho relacionados con la responsabilidad de los Servidores Públicos, como se les denomina en México, estas no vienen directamente de su Ley Suprema.

9.- En México, a esta responsabilidad se refieren los artículos 108 al 114 de la Constitución, que conforman el Título Cuarto. En sus textos se contiene disposiciones de carácter sustantivo y procesal de la más diversa clase, que encierran en su seno prohibiciones y prescripciones en determinadas materias, asumiendo incluso, doble naturaleza (negativa y positiva), en determinadas ocasiones

10.- En este Título Cuarto "De La Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dan las bases de toda la normatividad en esta materia, conforme a los siguientes principios y definiciones:

1.- El concepto de servidor público y, por tanto, el de sujeto de responsabilidades previstas en el Título Cuarto de la constitución. Según el artículo 108, asumen este carácter:

a) En términos generales, párrafo primero:

- 1.- Los Representante de Elección Popular,
- 2.- Los Miembros del Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal,
- 3.- Los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal , y, por reciente

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

adición a este precepto constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996), los servidores del Instituto Federal Electoral. En este rubro deben incluirse los directores generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

b) Específicamente, párrafos segundo y tercero respectivamente:

- 1.- El Presidente de la Republica, durante el tiempo de su cargo, solo por traición a la patria y delitos graves del orden común.
- 2.- Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, por violaciones a la Constitución a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

11.- Las causas por las cuales podrán ser sancionados determinados servidores públicos:

- 1.- Traición a la patria y delitos graves del orden común,
- 2.- Actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,
- 3.- Enriquecimiento ilegítimo, en los términos que determinen las leyes.

12.- Los órganos que deben intervenir para la aplicación de determinadas sanciones:

- 1.- Las Cámaras de Diputados y Senadores para el caso de juicio político,
- 2.- Los mismos cuerpos colegiados en referencia a la responsabilidad en que hubiese podido incurrir en Presidente de la República,

Los que señalen las leyes que se expidan sobre responsabilidades administrativas con forme al artículo 113.

13.- La naturaleza de las resoluciones que se dicten en materia de responsabilidad:

- 1.- Sancionatorias, en términos generales, y
- 2.- Declarativas, en los casos del artículo 110, párrafo segundo respecto a Gobernadores y otros servidores públicos locales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

14.- Las sanciones que podrán aplicarse a los servidores públicos que incurran en responsabilidad:

1.- Suspensión, destitución, inhabilitación y de carácter económico, conforme lo señala el artículo 113 y

2.- Las demás que establezcan las en otras leyes, según se deduce del confuso texto del artículo 113 Constitucional.

15.- El rango de las sanciones para algunos casos concretos:

1.- Decomiso y privación de la propiedad de bienes, en los casos de enriquecimiento ilegítimo, de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional.

2.- Las sanciones económicas no podrán exceder de 3 tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, según los últimos párrafos de los artículos 111 y 113 Constitucional.

3.- No podrán imponerse sanciones dos veces por la misma conducta, conforme al mandato del artículo 109, fracción III, segundo párrafo, in fine.

16.- El artículo 109 dispone la expedición de leyes de responsabilidades de servidores públicos y demás normas conducentes, para la aplicación de las sanciones que correspondan y en el último párrafo del artículo 108 se indica que serán las constituciones de los Estados de la República las que precisen el carácter de servidores públicos en las dependencias locales.

17.- Ahora bien, ya en materia de legislación secundaria, en el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se precisan las autoridades competente para la aplicación de esa ley, en su fracción IX se hace remisión general a "los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.

18.- Del modo anterior, coexisten ahora en México una Ley de Carácter Federal, la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", y más vías para las entidades federativas, regulando la misma materia. Estas leyes locales indican en su cuerpo que son reglamentaria del título Cuarto de la Constitución, excepto la de los Estados de Guanajuato, Sonora y Sinaloa, y en el estado de Morelos, la Ley Orgánica Municipal cuenta con un capítulo referente a la responsabilidad de los servidores públicos municipales.

19.- La posibilidad de acudirse validamente en forma directa al juicio de Amparo sin el agotamiento previo de recursos, incluido el juicio de nulidad ante el Tribunal

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fiscal de la Federación, por la falta de un capítulo relativo a la suspensión de los actos susceptibles de impugnarse en esta materia, dentro de la ley que les regule.

20.- La naturaleza de las sanciones de inhabilitación o destitución del cargo, que se han calificado simplemente como requisitos de procedibilidad para tener despejada la vía a los tribunales del trabajo y no como verdaderas sanciones. Igualmente se hemos cuestionado la imposibilidad que coexistan válidamente las sanciones derivadas de las materias laboral, penal y civil.

21.- La nulidad de las sanciones impuestas válidamente (por este concepto de oportunidad) dentro del plazo que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es, antes que hubiese operado la prescripción; pero fuera de los plazos que establece la fracción III del artículo 64 de dicho ordenamiento para efectos de la imposición de la sanción y su correspondiente notificación, asunto del cual existen precedentes en el sentido de que habiendo transcurrido estos plazos la sanción debe considerarse nula.

22.- Sobre el dilema de supletoriedad, en términos generales del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal, respecto a la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como lo establece su propio artículo 45, o de los correlativos en materia civil. Sobre este particular, es correcto el criterio último de la Suprema Corte en sentido afirmativo y no considerar los Códigos Civiles, sobre todo el de Procedimientos, como supletorios en la materia. La naturaleza punitiva de Ley citada es razón más que suficiente para concluir que deben ser preceptos y principios de esta materia los que suplan los términos que así lo requieran de ese ordenamiento.

23.- En diversos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las Contralorías Internas para aplicar sanciones administrativas.

24.- Las contralorías Internas tiene facultades para aplicar cualquier tipo de sanción administrativa, salvo la de contenido económico cuyo monto exceda las doscientas veces el salario mínimo mensual vigente el Distrito Federal.

25.- El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se puede imponer sanciones

administrativas a quienes hayan incurrido en responsabilidad, o, en su caso emitir la resolución de no existencia de esta.

26.- La responsabilidad administrativa, puede presentarse cuando por el indebido desempeño de su empleo, cargo o comisión, cualquier servidor publico incumple con las obligaciones tendiente a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas por éste en el ejercicio de su cargo. Tiene su origen en el incumplimiento de una obligación de hacer, o dejar de hacer.

27.- Los valores fundamentales que deben llevar los servidores públicos durante su función pública son los siguientes: Honradez, Lealtad, Legalidad, Eficiencia, Imparcialidad.

28.- Las distintas fases de atención de una queja o denuncia, son la recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación, son las fases en que se deben dividir la atención de una queja o denuncia presentada ante la contraloría interna

Todas esas fases son preparatorias al inicio del procedimiento administrativo disciplinario y no corresponde propiamente a éste.

29.- Se pueden presentar las quejas o denuncias, apersonándose ante la Contraloría Interna o por escrito en donde se deben señalar nombre y domicilio del quejoso o denunciante, los hechos constitutos de la queja o denuncia, esto es: precisar nombre del presunto responsable, ubicación donde trabaja y pueda ser localizado, lugar donde se presume que se cometió la irregularidad administrativa, y cuando se cometió, y tratando de ofrecer las pruebas que acredite su dicho.

30.- En caso de denuncias o quejas falsas, el quejoso o denunciante puede incurrir en el delito de falsedad de declaración ante autoridad distinta de la judicial. Delito de difamación o daño moral.

31.- La inconsistencia del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para dar certeza jurídica tanto a las autoridades administrativas encargadas de aplicar la Ley Federal de los Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su aspecto procedimental, como a los propios sujetos a los cuales se les imputan conductas consideradas como materia de responsabilidad administrativa. Es decir se ha planteado la problemática en cuanto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

a la no claridad puntual del procedimiento derivado del artículo 64 del ordenamiento legal invocado.

32.- Posterior a la etapa de instrucción se deberá emitir los siguientes acuerdos: de Archivo, de Archivo en Reserva, Incompetencia, de Radicación e Inicio. Estas etapas previas al procedimiento administrativo disciplinario nos pueden ser de gran utilidad para saber como comienza el procedimiento disciplinario.

33.- Las etapas que deben existir en el procedimiento administrativo de responsabilidades una vez que se haya emitido el auto de Radicación son las siguientes: Audiencia; Fase de Contestación, de Ofrecimiento de Pruebas y Admisión en su caso, Fase de Desahogo de Pruebas, Fase de Presentación de Alegatos, Resolución.

34.- Dentro de la Resolución debe contener; Preámbulo, Antecedentes o Resultados, Consideraciones, Puntos Resolutivos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. parte general. 1996.
- 2.-Acosta Romero, Miguel. Herrera Salvatti Mariano, Francisco Javier Venegas Huerta. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa. 1997.
- 3.-Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Porrúa, 13ª. edición actualizada 1997.
- 4.-Arroyo Herrera, Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Publico. Editorial Porrúa. 1995.
- 5.- Barajas Montes de Oca, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 6.- Bielsa, Rafael Derecho Administrativo Tomo III, Editorial Roque de Palma Buenos Aires, 1956.
- 7.-Becerra Bautista, José. La Teoría General del Proceso Aplicada al Proceso Civil del Distrito Federal. Editorial Porrúa, 1993.
- 8.-Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa. 1979.
- 9.-Del Castillo del Valle, Alberto. Ley de Amparo Comentada. Editorial Duero. Segunda edición. 1992.
- 10.-Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 1997.
- 11.-Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Administración Pública. Editorial INAP. 1990.
- 12.-Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, segunda edición, 1998.
- 13.-Delgadillo Gutiérrez, Luis Alberto. Derecho Disciplinario de la Función Pública Segunda edición, Editorial Instituto Nacional de administración Pública, A.C. México, 1992, Pág. 81.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 14.-De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 1984.
- 15.-Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla. Novena edición. 1996.
- 16.-Del Val Blanco, Enrique. Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción. Editorial INAP. Praxis, Pág. 26.
- 17.-Diplomado en Responsabilidad de los Servidores Públicos, INAP y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Abril 1998.
- 18.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, Editorial Porrúa, México. 1994.
- 19.-Documentos Históricos Relativos a la Nacional 1810-1812. Impresores de Tecpan de Santiago, México, 1987. Pág. 45-46.
- 20.-Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina. 1981.
- 21.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1981.
- 22.-Femández Delgado, Miguel Ángel y Soberantes Fernández, José Luis, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Primera Edición, Editorial, UNAM-SECOGEF, México, 1995, Pág. 34
- 23.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 1994.
- 24.-Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Tomo II, Editorial Madrid España.
- 25.-González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Editorial Porrúa, UNAM. 1997
- 26.-González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, edición 1997.
- 27.- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México.
- 28.-Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Carsa, s.a. segunda edición. 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 29.-Herrera Pérez, Agustín. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial SECOGEF, México, 1991, Pág. 91.
- 30.-Herrera Pérez, Agustín. Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- 31.- Instituto Nacional de la Administración Pública, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Diplomado en Responsabilidad de los Servidores públicos, Recopilación INAP México.
- 32.-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM, segunda edición. 1997.
- 33.-Lanz Cárdenas J. Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Porrúa, México. 1996, Pág. 74.
- 34.-Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarta edición.1997.
- 35.- Lozano; Antonio Jesús. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencias Mexicanas. Tribunal Superior de Justicia del DF. Tomo II, México 1991.
- 36.- Marien Hoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-B. Editorial Abeledo -Perrot. Buenos Aires, 1978.
- 37.- Maria Diez, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial Plus Ultra, México 1990.
- 38.-Margain Manantou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Porrúa 1997.
- 39.-Margain Manantou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, segunda edición. 1997.
- 40.- Martínez Bulle, Geogr., Víctor Manuel. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Coedita. UNAM Y SEGOGEF, México, 1994
- 41.-Martínez Morales, Rafael J. Derecho Administrativo. 1er y 2do curso 1996.
- 42.-Martínez Morales, Rafael J. Derecho Burocrático. Diccionario Jurídico Harla, Volumen 5, 1997.
- 43.-Morales Paulina, Carlos a, "Derecho Burocrático" Editorial Porrúa. 1995.

- 44.- Morineau, Oscar. El Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 1997.
- 45.- Orozco Enríquez, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Colección Jurídica Manuel Porrúa, México. 1984.
- 46.-Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1997.
- 47.-Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Editorial Haría. cuarta edición. 1998.
- 48.-Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Civil. Editorial Porrúa, 22ª edición 1996.
- 49.-Cárdenas, F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. 1982.
- 50.-Rivera Silvia, Manuel, El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, 1989.
- 51.-Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Editorial UNAM, Pág. 275.
- 52.- Rogelio Moreno Rodríguez, Citado Por Andrés Serra Rojas, en Revista Auditoría Pública. El Código de Ética del Servidor Público. No. 4, Año II, Septiembre de 1992, Porrúa 4.
- 53.-Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1997.
- 54.-Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa, primera editorial. 1997.
- 55.-Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México 1800-1976. Séptima edición, Editorial. Porrúa, México, 1976. Pág. 32.
- 56.-Velásquez Cano, Luis El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, primera edición 2002, México.
- 2.- Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Sista, México DF. 1989.
- 3.-Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, México DF. 2000.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa. México. 2000.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa. México DF. 2000.
- 6.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial Porrúa. México DF. 2000.
- 7.-Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial Porrúa. México DF. 2000.
- 8.- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Editorial Porrúa. México DF. 2000.
- 9.- Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Editorial Porrúa. México DF. 2000.
- 10.-Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, Editorial Porrúa. México DF. 2000.
- 11.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Editorial Porrúa. México DF. 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN