

703
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**TRANSFORMACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO AL AMBITO PROCESAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :
HECTOR ROMERO OSNAYA



Ciudad Universitaria, México, D. F., 1989

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

TRANSFORMACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO AL HEITO PROCESAL.

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. SERVIDORES PUBLICOS	
1.1. Evolución del Término	1
1.2. Derechos y Deberes	10
1.2.1. En la Doctrina	10
1.2.2. En la Ley	15
1.3. Responsabilidades	27
1.3.1. Civil	29
1.3.2. Penal	35
1.3.3. Política	43
1.3.4. Administrativa	48
2. MARCO HISTORICO Y LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	
2.1. Antecedentes Historicos	60
2.2. Constitución Política de los Estados Uni dos Mexicanos	88
2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	92
2.4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1982	95
3. INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	
3.1. Etapa Preliminar	103
3.2. Etapa de Investigación	107

	Pág.
3.3. Etapa de Decisión	112
3.4. Etapa de Impugnación	122
4. TRANSFORMACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO AL AMBITO PROCEJAL.	
4.1. Medios de Impugnación en la Doctrina	125
4.1.1. Recursos Administrativos	129
4.1.2. Recursos de Revocación	138
4.2. El Procedimiento Contencioso - Administra tivo	146
CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFIA	171

INTRODUCCION

Renovación Moral, base para la aplicación de responsabilidades y para la reforma a disposiciones para sancionar a Servidores Públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, todo, con vistas a un leal desempeño de la función pública, protegiendo en todo momento los intereses jurídicos tanto públicos como privados.

El presente trabajo, pretende hacer un análisis de todos los elementos que conforman el procedimiento administrativo disciplinario, en vistas a su perfeccionamiento hasta llegar a ser un verdadero proceso con el juicio Contencioso - Administrativo.

Así, en el primer capítulo, se analiza al sujeto activo de la administración pública, con el fin de unificar y encuadrar sus funciones en un solo ente, sus derechos y deberes, con el fin de encerrar la enorme gama que el término encierra y las responsabilidades que surgen como medio de control para el buen desempeño del cargo y además representa la base para el procedimiento administrativo disciplinario.

En el segundo capítulo, se analiza el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, tanto histórico como legal hasta la actualidad, formando lo que hoy es el procedimiento administrativo disciplinario.

En este orden de ideas y concretandonos sobre el tema, el tercer capítulo analiza en toda su forma la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, marcando insuficiencias y puntos favorables dentro del procedimiento.

En base a lo expuesto, el cuarto capítulo, se enfoca a analizar los medios de control y la transformación al ámbito procesal del procedimiento administrativo disciplinario, así, tenemos como medio de impugnación al recurso de revocación y el proceso Contencioso-Administrativo como un verdadero defensor de los intereses públicos y privados.

No ha sido fácil establecer criterios y englobarlos, para una mejor administración de Justicia y aún menos con la poca experiencia desarrollada, pero espero que este esfuerzo creado con la intención de beneficiar al derecho y a la sociedad, sirva como respaldo a compañeros que sobre el tema quieran estudiar posteriormente y así mismo se tome en consideración los puntos establecidos para el beneficio de la Administración Pública y de la sociedad en general, yo por mi parte como futuro abogado me comprometo solemnemente a llevar a cabo dentro de mis posibilidades como Servidor Público el buen desempeño del derecho.

- 1. SERVIDORES PUBLICOS.
- 1.1. Evolución del término
- 1.2. Derechos y Deberes
 - 1.2.1. En la doctrina
 - 1.2.2. En la ley
- 1.3. Responsabilidades
 - 1.3.1. Civil
 - 1.3.2. Penal
 - 1.3.3. Política
 - 1.3.4. Administrativa.

1.1 Evolución del término

Los protagonistas en la vida del Estado y del gobierno son las instituciones. Sin embargo, en cada momento histórico son dirigidas y administradas por un conjunto de individuos que al frente de ellas contribuyen con su trabajo al desarrollo de la nación. Así, mientras en sus rasgos generales la historia política de un país pasa por el estudio de sus instituciones, su contenido concreto está dada por las acciones y decisiones particulares de quienes se encuentran al frente de ellas. Estos sujetos activos de la Administración Pública que por funciones de sus cargos tienen un alto índice de responsabilidad, y es muy necesario que su término se encuentre bien definido para poder limitar en un momento dado sus derechos, deberes y responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de 1982, menciona el término de Servidores Públicos tomando la expresión del Artículo 108 de nuestra Constitución Política. Este término trata de englobar a todas aquellas personas que presten un servicio público al Estado.

El término a este tipo de sujetos ha sido distinto en diversas épocas y países, todos ellos tratando de delimitar funciones y responsabilidades. El siguiente análisis es prueba del problema que ha existido en torno a la evolución del término en el mundo y en nuestro sistema.

En Francia Bonnard⁽¹⁾ considera que existen tres tipos de personal en el Estado, los del personal legislativo, jurisdiccional y administrativo, a estos últimos los clasifica en autoridades y agentes, los cuales se diferencian unos de otros, respecto a que unos mandan y otros obedecen, esto es, que los primeros tienen poder de decisión.

A los agentes los subdivide en funcionarios públicos y agentes (en sentido estricto). Para este autor la diferencia entre éstos, es que el funcionario entra por voluntad propia a la administración, es permanente y es su profesión o carrera estar en la administración. Los agentes serían personas que trabajan temporalmente en la administración o son contratistas.

Así mismo clasifica a los funcionarios en empleados y obreros, que se caracterizan por desarrollar actividades de índole material, y en funcionarios de autoridad y de gestión, atendiendo a la naturaleza de su actividad.

En la primera clasificación Bonnard solamente trata de diferenciar al personal del Estado en base a su organización, esto es, de manera objetiva no tomando

 (1) Aut. Cit. por García Trevijeno Fos, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Revista de Derecho Privado, T. III, 1964 - 1970. pp. 380.

en cuenta sus funciones, y faltándole entonces encuadrar las características del personal.

Duguit⁽²⁾ clasifica a los agentes públicos en agentes funcionarios y agentes empleados o no funcionarios. El agente funcionario participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público, esto es, entran al servicio con carácter profesional y permanente. Mientras que los segundos son transitorios y participan de una manera momentánea y accidental.

Para este autor "agentes públicos, es toda persona que participa de una manera permanente, temporal o accidental en la actividad pública sin tener el carácter de gobernante directo o representante". (3)

En esta clasificación Duguit tiende solamente a diferenciar a los agentes públicos del Estado exclusivamente por su permanencia en el puesto, sin tomar en cuenta la voluntad y las características de sus funciones.

Para Hauriou "Funcionarios, son todos los que en virtud de un nombramiento de la autoridad pública bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o

(2) Ibidem.- pp. 383 - 384

(3) Aut. cit. por Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM, México, 1973 pp. 667.

subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la administración pública". (4)

En consecuencia, para este autor, quedan fuera de tal clasificación:

- "a) Los auxiliares según la definición
- b) Los asalariados que cobran jornal diario
- c) Los asalariados por meses o años, si el empleo no está incluido en los cuadros administrativos". (5)

La diferencia entre esta postura y de Bonnard es en la forma de pago del salario y en la existencia de cuadros de empleo.

Jeze (6) distingue cuatro categorías para el funcionamiento de los servicios públicos:

- a) Los gobernantes que los diferencia de los agentes por la mayor fuerza social y política que poseen y están por encima de éstos.
- b) Los auxiliares se caracterizan porque prestan su actividad personal, de manera temporal, excepcional y ocasional, su mayor característica es la intención desumible de los términos del contrato celebrado, y su situación puede ser de derecho público o privado en virtud de que prestan sus servicios por un contrato de arrendamiento de servicio.

(4) Ibidem.- pp. 607

(5) García Trevijano Fos, José Antonio, Op. cit. pp.384

(6) Ibidem.- pp. 385

- c) Los requisitos, al agente se le exige una prestación determinada y por vía coercitiva. Se encuentran en situación unilateral a la que llegan forzosamente por decisión de un agente público. La distinción del funcionario público y éste, es que la prestación es siempre coercitiva.
- d) Los funcionarios públicos, se caracterizan por desarrollar sus funciones de manera permanente, normal, ordinaria. La permanencia debe predicarse de la función y no del empleo.

Así el autor considera que son dos las características esenciales del funcionario: a) permanencia en la función; b) adscripción a un servicio público propiamente dicho.

La clasificación de Jéze, lo mismo que la de Duguit, olvidan la voluntariedad de la relación.

Bielsa⁽⁷⁾ siguiendo la clasificación de Berthe Lemy hace una división entre funcionarios y empleados públicos, diciendo que los funcionarios hacen la voluntad del Estado al que representan y los empleados obran para el Estado pero no lo representan ni expresan su libertad, aduciendo entonces que esta diferencia es substancialmente jurídica. Y define al funcionario público diciendo que "es el que en virtud de una designación

(7) Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración, 2a. Ed., Roque de Palma Editor, Buenos Aires, 1955, pp. 136

especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituyéndose o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social". (8)

La definición de funcionario público que se hace, no precisa si el funcionario se liga a la función de una manera duradera, además de que no se menciona si se le retribuye o es voluntario y forzoso, solamente es necesario para que aparezca esta figura que la función se desarrolle por un encargo especial, quedando fuera del concepto los casos de ejercicio privado de funciones.

Sayagués (9) menciona que los funcionarios son todos los que trabajan para una administración pública, apoyando su postura en los conceptos penales y de responsabilidad administrativa, y especifica que los requisitos esenciales son:

- ejercicio de funciones públicas de cualquier clase;
- con incorporación a una entidad pública;
- voluntaria o forzosa;
- en una entidad estatal.

(8) Acosta Romero, Miguel. Op cit. pp. 668

(9) García Trevijano Pos, José Antonio. Op cit. pp. 400

A diferencia de otros autores Sayagués rechaza la distinción entre funcionario y empleado.

Fraga⁽¹⁰⁾ distingue al personal del Estado en alto funcionario, funcionario y empleado. La diferencia entre estos últimos es con respecto a la duración del cargo, aludiendo que el empleado es permanente mientras que el funcionario es designado por un tiempo determinado; además con respecto a la remuneración o retribución nos menciona que el funcionario es el único remunerado lo que es falso, ya que en nuestro sistema los dos tienen el mismo derecho; una tercera diferencia es en cuanto a los nombramientos, si la naturaleza de relevancia que los une al Estado es de derecho público será funcionario, si es de derecho privado será empleado, pero menciona el autor que la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público; en cuanto al poder de decisión menciona, que el empleado es mero ejecutor pero es descartado porque confunde a los empleados con los auxiliares de la autoridad; en la quinta diferencia el poder derivado de reglamentos se menciona que el del empleado es en reglamentos y el del funcionario es en la Constitución, esta diferencia no es válida debido a que las dos partes son de ley su prema que sería la Constitución; por último, distingue al funcionario y empleado dando un paso esencial y

(10) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 24a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1955, pp. 129 - 130.

atinado a esta, ya que aunque en la Constitución se maneje el término 'Servidores Públicos', en diversas doctrinas y reglamentos se hace esta diferencia, así para la doctrina y jurisprudencia francesa "funcionario público, es la persona que ocupando un cargo permanente comprendido en los cuadros administrativos, participa en el funcionamiento de un servicio público". (11)

Acosta Romero⁽¹²⁾ hace una clasificación al respecto, y nos menciona que existen altos funcionarios, funcionarios y empleados, dependiendo de la entidad en donde prestan sus servicios, por su régimen especial y por el tiempo de sus funciones. Siendo alto funcionario la persona física que mediante designación que señale la ley, es titular de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo, en conclusión el funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene facultades de decisión y es trabajador de confianza (artículo 50. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), y el empleado es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos generos, en cualquier órgano del Estado que no tiene facultad de decisión ni representan al órgano como tal, frente a otras instituciones, ni frente a particulares.

(11) Jiménez Castro, Vilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, Fondo de Cultura Económica, México, 2a. Ed. 1975, pp. 388 - 389.

(12) Acosta Romero, Miguel. Op cit. pp. 668 - 669.

Como ya se había mencionado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 menciona el término de Servidores Públicos tomado del artículo 108 de la Constitución en el cual se menciona que:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los diferentes criterios en torno a la complejidad del término son muy variados, dependiendo del sistema que se lleve en el lugar y en el tiempo en que se realizó, algunos muy cortos en su clasificación, otros muy complejos e imprecisos. En mi opinión el criterio que señala el título cuarto de nuestra Constitución es acertado, ya que, con el término Servidores Públicos se engloba de una manera total a todas aquellas personas que trabajan para el Estado, de igual manera aquellas que en algún momento dado tienen relación con el Sector Público.

1.2. Derechos y Deberes

El elemento esencial para el buen funcionamiento del Estado son los Servidores Públicos, su base fundamental se encuentra en el artículo 123 apartado B y en su ley Reglamentaria. No obstante que es el pilar de la Administración Pública, sus derechos se encuentran muy restringidos tanto los Servidores Públicos de base, como los de confianza.

Sus obligaciones como antecedentes de responsabilidades a que pueden ser acreedores los Servidores Públicos por incumplimiento de éstas son más extensas y ven en continuo avance, tratando cada vez más de evitar la corrupción y burocratismo en la Empresa Pública. Su base fundamental se encuentra en el título cuarto de la Constitución, así como en la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (')

1.2.1. En la Doctrina

Las obligaciones de los Servidores Públicos, se han incrementado debido a la creciente corrupción imperante en la Administración Pública, éstas han servido como base fundamental en el planteamiento de la Renovación Moral de la Sociedad sustentada en el sexenio 82-88. Sobre éstas hablaremos más adelante con mayor ampli-

(') En lo sucesivo se pondrá LFRSP.

tud en el punto referido de la disposición legal.

Los derechos de los Servidores Públicos, no se comparan con los derechos de otros tipos de trabajadores ya que los últimos tienen más prerrogativas. El maestro Mario de la Cueva⁽¹³⁾, al referirse a la igualdad entre los trabajadores y en especial al derecho de huelga nos menciona que "... la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe (...) así, la procedencia de la huelga nos parece actualmente incuestionable pues no es posible exigir a los trabajadores públicos que continúen prestando sus servicios, si la autoridad no respeta las condiciones de trabajo vigente" (14)

En base a lo anterior se puede decir que existe una igualdad relativa entre los trabajadores públicos y privados, en donde los Servidores Públicos solo podrán organizarse cuando se trate de mejorar y defender la preparación profesional, la seguridad social, el sueldo y otros derechos esenciales, mas no para oponer una fuerza política que inclusive puede configurar sanción disciplinaria (art. 7 y 47 fr. I y V LPRSP). Abundando, sólo se puede hacer uso de huelga, sometiéndose a un procedimiento de consideración previa, así como a

(13) De la Cueva, Mario. "La Situación Laboral de los Trabajadores Públicos", Derecho Laboral, T. XXVII, Núm. 136, pp. 653 - 656.

(14) Ibidem. - pp. 654, 656.

un arbitraje para la solución del conflicto.

Aparte de los derechos de sindicalización y de huelga ya mencionados, otros derechos esenciales establecidos en la Constitución para este tipo de trabajadores son; jornada de trabajo, salario, prima dominical, días de descanso, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, compensación, indemnización por despido injustificado, capacitación y adiestramiento, derechos para protección a la mujer, protección a menores, sindicalización para Servidores Públicos de base y tener un reglamento interior de trabajo. Otros derechos esenciales de los Servidores Públicos tendientes a explicación por su realidad existente la cual es diferente a lo establecido en la Constitución son; la seguridad social, la estabilidad, el cese por causa justificada, el reclamo sobre las condiciones generales de trabajo, y el recurso jurisdiccional contra la destitución.

En cuanto a la seguridad social, se tiene cumplimiento a través del organismo público descentralizado que se denomina Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual entre sus prestaciones encontramos: servicios por enfermedades y maternidad, riesgos profesionales, jubilación, invalidez, muerte, vivienda, prestamos para varios fines, centros vacacionales y de rehabilitación, etc. Un punto importante al respecto, es el de los trabajadores de confianza que gozan también de los benefi-

cios de la Seguridad Social, no obstante estar excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En lo referente a la estabilidad y el cese por causa justificada, no obstante ser derechos establecidos en nuestra carta magna, en la realidad no se dan, Bielsa⁽¹⁵⁾ nos menciona que por motivos de organización administrativa (motivos - presupuesto) y habiéndose perdido la causa de designación (motivos - determinantes) de relación jurídica, el Servidor Público no puede desempeñar indefinidamente su puesto, si es de base por organización administrativa no desempeña la misma función en la mayoría de los casos, y si es de confianza pierde la estabilidad y puede ser cesado sin causa justificada.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite una jurisprudencia:

Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza. No están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabaja-

(15) Bielsa, Rafael. La función Pública, Roque de Palma Editor, Buenos Aires, 1960, pp. 142.

dores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B" sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Jurisprudencia: Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. Parte, 1983, Cuarta Sala, pp. 18 y 19.

El maestro Cipriano Gómez Lara⁽¹⁶⁾ hace un interesante estudio al respecto, proponiendo que exista una Carrera para los Funcionarios de Empresa Pública, siendo el punto medular de este estudio, la permanencia en los puestos y su desempeño autónomo, legal y ético, aceptando a los mejores, los más aptos, leales y capaces. El cual van a ir ascendiendo conforme a un criterio objetivo e institucional.

Para la admisión del personal debe de existir concursos y oposiciones, teniendo este método las siguientes ventajas:

- 1.- Son varios los candidatos, del cual se escogerá el que llene las características deseadas para el puesto.
- 2.- El jurado que designe la admisión del personal debe ser colegiado, evitando lo que comunmente existe en

(16) Gómez Lara, Cipriano. "Implantación de carrera para los Funcionarios de la Empresa Pública", Anuario Jurídico, T. VIII, México, D. F., 1981, pp. 297--304.

nuestro medio, en donde el candidato y el juez son una misma persona o que por medio de recomendación y presiones se hace tal elección con un jurado colegiado existe mayor grado de acertividad en la decisión, mayor flexibilidad y un menor riesgo de presiones y recomendaciones. El sistema no es perfecto, pero si con mayor probabilidad de escoger a los más aptos.

Este método de selección, propicia que exista una permanencia en el puesto dándole mayor mérito al trabajador que por propio esfuerzo se abre camino, permitiéndole ser autónomo en sus funciones, no estar supeitado a ninguna persona por obligación existiendo una mayor continuidad en el servicio público, con mayor apego a los reglamentos y principios jurídicos-morales, no permitiendo el abuso de autoridad por servidores de alta jerarquía convirtiéndose en supervisores del buen funcionamiento de la empresa pública.

1.2.2. En la Ley

Las disposiciones en que se basan los derechos y deberes fundamentales de los servidores públicos, se encuentran en primer lugar en el Artículo 123 Constitucional en sus dos apartados. Al respecto, cabe hacer mención que existen servidores públicos que son regulados por el apartado "A", como lo son los que prestan sus servicios en la Administración Pública Descentralizada y Paraestatal y que son sujetos de la Ley Fe-

deral de Trabajo, (') así cuando se emite la resolución en un procedimiento disciplinario tratándose de destitución e inhabilitación tendrá que fundarse en el artículo 185 de la LFT cuando son de confianza, en lo referente a los servidores públicos de base, en todo momento se salvaguardarán sus derechos laborales, teniendo la oportunidad de demandar ante los Tribunales Federales.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, (+) reglamentaria del Artículo 123 apartado "B" Constitucional, en su artículo 4o, divide en dos clases a los Servidores Públicos, en los de base y de confianza mencionando en el título segundo los derechos y Obligaciones de éstos. Al respecto, los servidores públicos de confianza gozan de los derechos de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por disposición expresa en la fracción XIV, apartado B del artículo 123 Constitucional, no así de los derechos a sindicalizarse y a ser inamovibles.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su primer artículo transitorio, segundo párrafo, menciona que "Independientemente de las disposiciones que establece la presente ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores", por lo que a los trabajadores de confianza que

(') En lo sucesivo se pondrá LFT.

(+) En lo sucesivo se pondrá LFTSE.

se les instrumenta un procedimiento administrativo, tiene una garantía de audiencia para poder defenderse como le convenga (art. 64 LFRSP). Para los Servidores Públicos de base, en la audiencia podrán hacerse acompañar por un representante del sindicato de la dependencia.

En lo que respecta a las obligaciones de los Servidores Públicos, existen dos leyes que las mencionan, en la LFTSE en su artículo 44 y en la LFRSP en su artículo 47. Como ya se había mencionado, la LFRSP, siempre salvaguarda lo establecido en las leyes laborales, entendiéndose que serán complementarias. En este sentido tiene cabida el precepto de que la ley posterior deroga a la anterior, además de que la LFRSP está más de acuerdo a las realidades de los Servidores Públicos y del país.

Artículo 47 (LFRSP). Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo,

cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V. 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.

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

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

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

ordenes que reciba;

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

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

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.

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

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su conyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la

stención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la

fracción XIII.

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

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

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puede implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

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

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Estas obligaciones aunque un poco generales, sirven de base para implementar las responsabilidades a que pueden ser acreedores los servidores públicos por su incumplimiento. Debido a la generalidad de estas obligaciones, el órgano encargado de llevar el procedimiento administrativo, no tiene un límite para sus funciones por lo que se puede incurrir en arbitrariedades.

En lo referente a los derechos esenciales es-

tablecidos en la ley, se mencionarán aquellos, que para nuestro estudio son de suma importancia, estando establecidos en la ley burocrática.

Artículo 10. Son irrenunciables los derechos que la presente ley otorga.

Artículo 14. Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aun cuando las almitieren expresamente, las que estipulen:

I. Una jornada mayor de la permitida por esta ley;

II. Las labores peligrosas o insalubres o nocturnas para menores de dieciséis años;

III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;

IV. Un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general, en el lugar donde se presten los servicios, y

V. Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas.

Artículo 19. En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

Artículo 21. Se considerará trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas, y nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas.

Artículo 22. La duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas.

Artículo 27. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

Al respecto cabe hacer mención que en la práctica la jornada de trabajo es inferior a las ocho horas y la semana de trabajo diurno es de cinco días por dos de descanso, esto es en base al acuerdo publicado en el Diario Oficial del día 28 de diciembre de 1972.

Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

Artículo 29. Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.

Artículo 30. Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno en las fechas que señalen al efecto;...

Artículo 32. El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

Los niveles de sueldo del tabulador que consigne sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente éste.

Artículo 33. El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consi-

nados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos.

Artículo 38. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

I. De deudas contraídas con el Estado, por concepto de antivepos de salario, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;

II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;

III. De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador;

V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como bararas, siempre que la afectación se haga mediante fiducomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y

VI. Del pago de abonos para cubrir prestamos provenientes del fondo de vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y

VI de este artículo.

Artículo 41. El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, fuera de lo establecido en el artículo 36.

Artículo 48. Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

Artículo 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.

Artículo 70. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales.

Artículo 94. Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional.

Artículo 110. Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

Artículo 111. Los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les concedan licencias, para dejar de concurrir a sus labores, previo dic-

tamen y la consecuente vigilancia médica..."

Los anteriores preceptos fundados de nuestra carta magna, son sin lugar a dudas garantías reales en favor de los trabajadores, que se han ido alcanzando a travéz de luchas y sacrificios hasta llegar a formar una de las constituciones más completas en lo referente a la defensa de los derechos humanos, pero sin embargo, es in comprensible que siendo nuestra Constitución rectora y protectora de esos derechos pueda aún existir desventajas hacia una parte de los trabajadores, llamados de Con fianza, que son a final de cuenta trabajadores y que dada la vaguedad del término confianza, existen muchas injusticias hacia éstos. Baltazar Cavazos al referirse a este tipo de trabajadores nos menciona "que para ser tra bajador de /confianza, solo bastan dos cosas: primero, ser masoquista y segundo, saber leer y escribir" (17). Además dadas sus restricciones, repercuten estos en el constante atraso y burocratismo propio de la administración pública. Por lo que estoy convencido de que debe existir una reforma total hacia este tipo de trabajadores, debe de existir la inamovilidad general y la cap citación en vistas de la formación de servidores públicos de carrera.

(17) Cavazos Flores, Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral, México, Edit. Trillas, 2a. Ed., 1982, pp. 90.

1.3. Responsabilidades

Alto es el índice del significado que del término responsabilidad se tiene, Boffi Boggero⁽¹⁸⁾, al mencionar su locución latina de responsabilidad que significa estar obligado comenta, solamente se utiliza para referirse a deberes de un cargo, por lo que en materia civil la responsabilidad solamente surge del incumplimiento de ese cargo. Así mismo responsabilidad se utiliza como merecimiento por el desempeño moral, ético y profesional de una persona como causa de un acontecimiento, como incapacidad mental, etc.

En este orden también se habla de diferentes sentidos al término, se puede hablar de responsabilidad moral, social, política y jurídica.

El concepto que del término se tiene es muy complicado por la amplitud del significado, el maestro Galindo Garfias, menciona al respecto es el "compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo; como significa también en otro respecto estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social, por la Nación, como colectividad jurídica orga-

 (18) Boffi Boggero, Luis Ma. Responsabilidad, OMEBA, Buenos Aires, 1966, pp. 11 - 12.

nizada y que redundan en un daño o perjuicio causado a otro" (19).

En el sentido del concepto que se menciona la responsabilidad se utiliza con respecto a deberes de un cargo y como causa de un acontecimiento ilícito. Conforme a éste último Jeze⁽²⁰⁾, aclara que puede ser por culpa, en donde la aplicación de sanciones supone la culpa del autor del hecho ilícito, cuando se tuvo la intención o no impidió el hecho, y de manera objetiva en donde no importa la culpa del autor, basta que el hecho ilícito se realice para que se aplique la sanción correspondiente al que se le considera responsable.

Los hermanos Mazeud⁽²¹⁾, al respecto hacen mención que no solamente es necesario la realización del hecho ilícito con o sin intención, sino que además es necesario que existan dos personas, una quien realice el hecho ilícito y otra quien la reciba porque de lo contrario sería el mismo patrimonio afectado y no habría responsabilidad.

En base a lo expuesto se puede decir que la responsabilidad es igual a los deberes de un cargo y co-

(19) Galindo Garfias, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, México, Vol.III: núm.4, Oct-Dic. 1985, pp. 45

(20) Jeze, Gastón Paul. Principios Generales de Derecho Administrativo, Ed. Reus, España, 1928, pp. 425-428

(21) Aut. cit. por Boffi Boffero. Op cit. pp. 12

mo causa de un acontecimiento al hacer del incumplimiento de un deber establecido jurídicamente y tendientes a reparación del hecho ilícito por el causante o por el obligado.

El sistema de responsabilidad que se mantuvo como base política en el sexenio presidencial 82-88, además de prescribir sanciones eficaces para quienes falten a las obligaciones establecidas en la LFRSP, no sólo se contempla el aspecto sancionador sino que además constituye la columna principal de todo Estado de Derecho completando con un sistema preventivo.

1.3.1. Civil

Al referirse a este tipo de responsabilidades el maestro Galindo Garfias conceptúa el término diciendo que "consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no procedan con la diligencia, cuidado, honestidad y eficacia debidos". (22)

De este concepto se desprende que los servidores públicos entran en responsabilidad civil cuando ocasionen daños por su mala actuación frente al Estado y frente a terceros ajenos a la administración. Esto es, en base al análisis de los preceptos esenciales de la

(22) Galindo Garfias, Ignacio. Op cit. pp. 45

responsabilidad civil que menciona nuestro actual Código Civil de 1928, que a la letra citan:

Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres causen daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1928. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les esten encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

En el mismo sentido la LFRSP estructura a la responsabilidad civil con carácter sancionador y preventivo y no con fines restitutorios o reparatorios propios de este tipo de responsabilidad ya que la autoridad administrativa no tiene facultades para imponer responsabilidad civil y menos de fijar cuantía de lo causado por la conducta antijurídica en base a los artículos 14 y 16 constitucionales, en donde la autoridad judicial es la única que puede hacerlo legalmente respetando estas garantías. Abundando, el artículo 113 Constitucional, el 55 párrafo final y fracción II del artículo 54 de la LFRSP, mencionan que son responsables por actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus funciones si ha procedido violando las normas de legalidad, honra-

dez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de un empleo o cargo.

En este orden de ideas, en primer lugar el artículo 1910 que señala en su primera parte "el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo". Al ser este artículo esencial de la responsabilidad civil, debemos de analizar que es lo que en nuestro derecho se entiende por hecho ilícito.

La conducta humana ilícita no es un acto jurídico, pues quien viola una ley o norma previa, no desea y espera las consecuencias, por lo que la conducta humana ilícita es un hecho jurídico. Así, al referirnos al artículo 1830 que menciona "es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres". No quiere decir que al estar este artículo encuadrado dentro del apartado relativo al objeto y motivo o fin de los contratos, no se puede tener como regla general, ya que aun al demandar el incumplimiento de un contrato debe aplicarse en base al artículo 1915 y no al que habla del incumplimiento del contrato que sería el artículo 2104, por no poderse aplicar la reparación moral por el daño sufrido que nos menciona el artículo 1916, por no haber norma que hable al respecto de los hechos ilícitos extracontractuales.

Siguiendo este mismo orden de ideas diremos

que la esencia del hecho ilícito es la culpa. Al respecto el maestro Gutiérrez y González la define como "La intención, falta de cuidado o negligencia para generar un daño y que el derecho considera a efecto de establecer una responsabilidad" (23).

(24)

En el mismo sentido los tratadistas Mazeud comentan que la culpa consiste forzosamente en un error de conducta. El autor del perjuicio no ha obrado como hubiera debido obrar, y por eso su responsabilidad se encuentra comprometida. Entonces es necesario diferenciar entre las equivocaciones en su actuación o el simple error de opinión y el de culpa del funcionario en esa actuación, ya que en el primer caso no puede afirmarse que se cometió un hecho ilícito por no apegarse a la ley o por no ser infalible.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación⁽²⁵⁾, al referirse al hecho ilícito, declara que no es necesario demostrar la intención del funcionario de causar daño y que basta que la justicia federal haya concedido el amparo contra un determinado acto de auto-

(23) Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Ed. Cajice, 5a. ed., Puebla, 1982, pp. 451

(24) Mazeud, Henri. Tratado teórico y práctico de la responsabilidad civil, tr. Luis Alcalá-Zamora y Castillo, 5a. Ed., Buenos Aires, Juridicis, 1961, pp. 503.

(25) Informe del Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de 1984, Amparo directo 7078/82-Quinzoo de México, S.A. 17-Nov.-83.

ridad por ser violatorio de garantías, para que automáticamente deba calificarse de ilícito tal acto, en base al artículo 1830 del Código Civil.

El criterio que la Suprema Corte de Justicia toma es muy extremo, no teniendo en cuenta la intención o la equivocación de actuación en el hecho ilícito, por lo que tomando una posición ecléctica se dirá que un Servidor Público es responsable de un determinado acto sólo cuando independientemente de que tal acto haya sido revocado o anulado por el correspondiente órgano de control, aparezca que tal acto no unicamente es contrario a la ley o a la Constitución, sino que, además aparezca que dicho funcionario actuó con culpa, o sea no por simple error de opinión, sino que por negligencia o ignorancia inexcusable, o lo que es lo mismo en contra de lo que un funcionario prudente y diligente hubiera actuado en condiciones semejantes.

Del artículo 1928 se desprende que el Servidor Público responde del daño causado a tercero en ejercicio de sus funciones siendo el Estado responsable subsidiario de éste, entendiéndose que cuando el Servidor Público se extralimite de sus funciones se tomará como responsable común sin responsabilidad para el Estado. Por otra parte al encontrarse este artículo en la primera parte del Libro cuarto del Código Civil, capítulo quinto título primero que contienen las normas relativas a los actos ilícitos, se puede interpretar entonces

que, los particulares afectados en sus bienes, podrán obtener del Servidor Público la reparación del daño cuando puedan probar en el juicio correspondiente que el servidor público en el desempeño de su cargo, ha obrado ilícitamente, quedando entonces la carga de la prueba a cargo del actor en el juicio, es decir la víctima del daño.

Esta obligación de reparar el daño por parte de los Servidores Públicos, no ha podido hacerse efectiva por la dificultad de la prueba de la imputación de la culpa y por la insuficiencia patrimonial responsable que también debe ser probada para proceder después contra el Estado lo cual demanda una duplicidad de procedimientos judiciales, de erogaciones y de tiempo que hace impráctica la aplicación del precepto. A este respecto y en forma muy atinada aparece la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941, que en su artículo décimo menciona:

"Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen culpa en el funcionamiento de los Servicios Públicos".

En este sentido el Estado hace responsable directo del mal funcionamiento de los Servicios Públicos

a sí mismo y subsidiariamente de los daños causados por el servidor público. En este sistema no se excluye de responsabilidad civil a los servidores públicos; se amplía la protección del interés de los particulares por deficiencia del servicio; se coordina el sistema de la responsabilidad de los servidores públicos, con el ejercicio de la actividad de vigilancia y control que corresponde ejercer a la Secretaría de la Contraloría de la Federación y de parte del servidor público, en donde el daño a reparar no son sino uno y que con cualquiera que pague, el actor o la víctima ya no podrá reclamar más.

1.3.2. Penal

El término a lo mismo que las otras concepciones ya dadas, habla sobre el soportar una pena por el daño causado. Así Bunster menciona "La responsabilidad penal es el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción típica, antijurídica y culpable" (26).

En el mismo sentido la Guía para la Aplicación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental nos menciona "es aquella que se imputa a los servidores públicos cuando con motivo del ejercicio de su em-

(26) Bunster, Alvaro. Las responsabilidades de los Servidores Públicos, "La Responsabilidad Penal del Servidor Público", Manuel Porrúa, México, 1983, pp. 10.

pleo, cargo o comisión, incurren en actos u omisiones que sancionan las leyes penales" (27).

Su regla general queda contemplada en el artículo 109 Constitucional fracción II, que a la letra cita:

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 provisiones:

I...

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

El artículo 212 del Código Penal, teniendo como base el artículo 108 Constitucional, hace mención al sujeto activo de la responsabilidad que es el Servidor Público, al mencionar:

"Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congre

(27) Guía del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, Secretaría de Salud, México, 1987, pp. 19.

so de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal".

"Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Al respecto cabe hacer mención que este artículo incluye dentro de la responsabilidad penal a los servidores públicos del Congreso de la Unión, el cual el artículo 108 Constitucional no menciona.

Esta integración que se hace con el término de Servidores Públicos, tiene el sentido de que nadie que trabaje para el Estado, escape a la eventual responsabilidad penal fundada en preceptos que, a diferencia de los restantes del Código Penal, no amenazan indistintamente a todos los súbditos de orden jurídico, sino que recaen sólo sobre personas a quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hallan dentro de la administración en relación a ésta.

Volviendo al artículo 109 Constitucional base de esta responsabilidad y que va vinculado al artí-

culo 23 Constitucional que establece que "nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo delito", se piensa que en conductas materialmente coincidentes entre algunas figuras delictivas (abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y facultades, cohecho, etc.) que son reguladas por el Código Penal y contempladas al mismo tiempo por las distintas obligaciones que prescribe el artículo 47 de la LFRSP, podría parecer que tales conductas entran en contradicción, pero si bien es cierto que las disposiciones sancionadoras previstas por ambos ordenamientos son de la misma naturaleza también tienen ciertas diferencias como objeto, origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, etc. por lo que es necesario distinguir las condiciones de su efectividad en base a identidad de conductas e identidad de sanciones.

Así, al hablar el artículo 109 Constitucional y el artículo 4 de la LFRSP de que "los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollan autónomamente", confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del poder Judicial.

Entonces, en base a los preceptos mencionados, en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circuns-

tancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollándose simultáneamente o iniciarse con posterioridad. Abundando, el principio "Non bis in idem", es la imposibilidad de que tanto la administración pública como el juez apliquen a la misma conducta sanciones de la misma naturaleza. En la practica por cuestiones de celeridad se recomienda que la Administración Pública prevenga o actue inmediatamente en la aplicación de sanciones administrativas antes de que conozca la autoridad judicial. Por lo tanto los artículos 23, 109 y 113 Constitucional, no son contradictorios sino complementarios.

En lo que respecta a la Reforma del 5 de enero de 1983, en éstas, se reformó el Libro Segundo, Título Décimo que se refiere a los "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", regulados en cinco capítulos los los delitos correspondientes:

a) El capítulo I, el artículo 212, sancionaba el Ejercicio Indebido o Abandono de Funciones Públicas.

b) En el capítulo II, el artículo 214, tipificaba el Abuso de autoridad.

c) En el capítulo III, los artículos 215 y 216, se ocupaban de la Conlición de Funcionarios.

d) En el capítulo IV, los artículos 217 y 218, se refieren al Cohecho y;

e) En el capítulo V, los artículos 219, 220

y 221 establecían todo lo relativo al peculado y los artículos 222, 223 y 224, todo lo concerniente a la Concusión.

Así mismo y como consecuencia de esta ley apareció en 1940 la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, recogiendo todos los delitos tipificados en el Título X del Código Penal, en donde en base al artículo 22 de esta ley que mencionaba que "en todo aquello que no pugne con las disposiciones de la presente ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal", quedando de este modo el Código Penal sin aplicabilidad.

Posteriormente se elaboró la ley de 1979, que resultó deficiente y hasta inconstitucional.

Ya fue hasta el 5 de enero de 1983, que se reformó el Título X del Código Penal, el Título IV de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La reforma al Título X del Código Penal cambio de Delitos cometidos por Funcionarios Públicos a Delitos cometidos por Servidores Públicos. Se estructuró en trece capítulos, habiendo esencialmente solo doce ya que el capítulo número XI no existe.

El capítulo I, solamente establece en su artículo 212 la calidad del sujeto activo.

El capítulo II, incluye lo referente al ejercicio indebido de servicio público.

El capítulo III, habla del abuso de autoridad que ya estaba prevista.

El capítulo IV, consagra la Coalición de funcionarios, ya estando anteriormente.

El capítulo V, se dedica al uso indebido de atribuciones y facultades, siendo una innovación.

El capítulo VI, contempla la concusión, ya estando anteriormente.

El capítulo VII, se refiere a la intimidación figura totalmente nueva.

El capítulo VIII, alude a lo referente al ejercicio abusivo de funciones, no estando incluidos antes de la reforma.

El capítulo IX, se dedice al tráfico de influencia, no estando contemplado antes de la reforma.

El capítulo X, regula el cohecho ya consigno do anteriormente.

El capítulo XII, dedicado al peculado también establecido antes de la reforma.

El capítulo XIII, introduce nuevas formas de enriquecimiento ilícito.

Como ya se ha estado mencionando al empezar el presente capítulo, al hablar de Servidores Públicos se trata de englobar el conjunto de personas de la Ad-

ministración Pública Federal y del Distrito Federal, así como las que sirven en el Congreso de la Unión. Solamente se pretende con este concepto abarcar prácticamente a todas las personas en sus diferentes niveles y áreas que sirven al pueblo.

Existen algunas excepciones en donde el tipo jurídico no solamente reglamenta a los Servidores Públicos sino que también va dirigido a particulares, así el artículo 212 del Código Penal párrafo segundo a la letra cita "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o en el subsecuente". En particular los artículos 214 fr. I y II, 217 fr II, 221 fr. II, 222 fr. II, 223 fr. III y IV y 224 párrafo segundo. Al respecto la jurista Islas de González comenta, "la inclusión de estos casos es plenamente válida y obviamente plausible, ya que complementan el universo de los sujetos que deben ser sancionados, e la vez que hace efectivo el instrumento penal de renovación moral". (28)

En el mismo sentido Bunster también comenta

(28) Islas de González, Olga. "Reformas al Título X del Código Penal en relación a los delitos imputables a los Servidores Públicos", Revista Mexicana de Justicia, México, D. F., Vol. III: núm. 4, Oct-Dic 1985, pp. 62 - 63.

y nos dice que "se procura zanjar la ley de modo general, el problema de concurso eventual, del concursus del inquentium" (29).

Esto es, a raíz de los problemas en donde un particular interviene en un delito propio del servidor público, cuando el intraneus comete el hecho valiéndose del extraneus. Siendo esta reglamentación una tipificación del delito cometido por todas aquellas personas que trabajen para el Estado y de aquellas que en algún momento dado tienen relación con la Administración Pública.

En resumen, las penas de estas reformas son más altas que las impuestas en textos anteriores, ya que su criterio de cuantía en base al salario mínimo por estar siempre actualizada las penas siempre van a conservar su equidad, así mismo las penas conllevan la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión. Se especifica la diferencia del procedimiento administrativo del procedimiento judicial siendo concurrentes y no opuestos.

1.3.3. Política

La guía para el control gubernamental señala que la responsabilidad política "es aquella que se im-

 (29) Bunster, Alvaro. Op cit. pp.16

puta a los servidores públicos señalados en el artículo 110 Constitucional, cuando en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales" (30).

Así mismo Bunster comenta que son "conductas (actos u omisiones) que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, donde se contienen desde los actos desdorosos, pasando por los expresivos de ineptitud, hasta los aviesos. La sanción es destitución e inhabilitación perpetua para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (...). El Tribunal que declara esa responsabilidad es, por último, un Tribunal político, que lo hace a través de un procedimiento especial prefijado" (31).

Al igual Bielsa, (32) establece que no es una responsabilidad jurídicamente estigmatizante, más bien es de orden moral, nace de la trasgresión de deberes políticos del servidor para con el pueblo y se hace efectiva, directamente ante los representantes del pueblo. No obstante existe una clara excepción mencionada en el artículo 7 fr. V de la LPNSP al mencionar, "re-

(30) Guía del Sistema de Cont. Op cit. pp. 19

(31) Bunster, Alvaro. Op cit. pp. 10

(32) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 2a. ed., De Palma Editor, Argentina, 1960, pp. 152.

dundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, la usurpación de atribuciones, en donde claramente se trata de una norma cuya violación apareja responsabilidad jurídica.

La responsabilidad política tiene su base fundamental en los artículos 109 fr. I, 110, 111, 112 y 76 fr. Vii Constitucional y como ley secundaria la LFRSP en su Título Segundo Capítulo Primero.

Artículo 109. ...

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones simi-

lares a éstas y fideicomisos públicos.

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

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.

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 la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erégida en Juraado 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.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El anterior artículo mencionado otorga privilegios o prerrogativas a tres distintas clases de Servidores Públicos:

a) A los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

b) Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

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

A parte de estos tres bloques contemplados por la Constitución, no se menciona que la responsabilidad política pueda ser aplicada a particulares sin haber sido servidor. Además que la aplicación de sanciones por la comisión de actos contrarios al interés fundamental mencionada en el artículo 109 de nuestra Constitución, es muy genérico no especificando el motivo de la responsabilidad, ni aun la ley reglamentaria que es la LFRSP en su artículo 7o. especifica con claridad los motivos, y para poder hacer válida lo mencionado por los preceptos ya aludidos es necesario que la falta que cometa el servidor público sea muy clara,

evidente y precisa, esto es, por los términos utilizados en la mencionada ley, como lo son el adjetivo "grave" y "ataque", dando cabida a que el órgano juzgador decifre los alcances de estos términos.

Para finalizar y abundando al procedimiento aludido en el artículo 110 de la Constitución, la LFRSP, en su artículo 8vo. dispone "Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará el 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".

1.3.4. Administrativa

Se ha expresado que el servidor público, por el solo hecho de tener tal carácter, está sometido a diversas exigencias o deberes de la relación con el cumplimiento de sus servicios y el respeto a las normas legales. Y la transgresión de estas normas significa que deben de responder por el perjuicio o desprestigio causado a la administración pública, es decir, que debe responder administrativamente y sufrir por consiguiente de las sanciones respectivas.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria presupone que los poderes públicos están investidos de las suficientes facultades, entre otras funcio-

nes para hacer efectiva dichas responsabilidades. Estas facultades o poderes del Estado, son las que se denominan potestades administrativas, dentro de cuyo concepto queda involucrada la potestad sancionadora a que se hace referencia.

En cuanto al significado de responsabilidad administrativa la Guía para el Control Gubernamental la conceptúa como "aquella en que incurren 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" (33).

Su base fundamental la encontramos en los artículos 109 fr. II, 113 y 114 párrafo tercero Constitucional, así como en la LFRSP.

Artículo 109...

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

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 desempe

(33) Guía del Sistema de Control. Cp cit, pp. 20.

No de sus funciones, empleos, cargos y comisiones...

Artículo 114...

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Artículo 10. (LFRSP). Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público;

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político;

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VII. El registro patrimonial de los servidores públicos.

De los anteriores artículos podemos decir que el objeto de la responsabilidad administrativa es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones públicos.

Los sujetos que integran esta responsabili-

dad los menciona el artículo segundo de la LFASP.

Artículo 2o. 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.

De este precepto se observa que añade como responsable de ésta, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, interpretándose que también los particulares entran en esta responsabilidad, pero otro artículo de la misma ley aclara y menciona:

Artículo 46. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

Por lo que se puede apreciar que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa. Apoyando a este precepto el artículo 109, expresa que el Congreso de la Unión expedirá las leyes de responsabilidades de los servidores públicos conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad. Por lo que dejan con estos preceptos, libres de toda responsabilidad a particulares que manejen recursos económicos federales.

La confusión que en la ley se observa, es tratar de englobar bajo un mismo rubro, las facultades disciplinarias y las facultades patrimoniales. Las dos tienen el mismo fin, que es proteger a la administración pública, pero tienen diferentes sujetos que regular, mientras que las facultades disciplinarias regulan a los servidores públicos, las facultades patrimoniales se encargan de regular tanto a servidores públicos como a particulares, siendo su sanción y el órgano que se en carga de sancionar muy diversos. Las leyes que se en cargan de regular a los particulares y que dan a la Administración Pública facultades Patrimoniales para sancionar son: La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en su artículo 46 menciona:

Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal el patrimonio, de cualquier entidad de la administración pública paraestatal, por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen sólo, culpa o negligencia.

gencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad.

En el mismo sentido la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación contiene las siguientes normas:

Artículo 5o. Son auxiliares de Tesorería de la Federación, en los casos en que por mandato de las leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería, ejerzan permanentemente o transitoriamente alguna de las funciones de tesorería:

VI. Los particulares legalmente autorizados .

Artículo 13. Los actos u omisiones que impliquen incumplimiento de la presente ley y de su reglamento por parte de los servidores públicos de la Tesorería y de sus auxiliares, comprendidos los particulares legalmente autorizados, así como los de otras autoridades a quienes la misma ley imponga alguna obligación, se sancionarán por autoridad competente conforme a las disposiciones legales respectivas.

Artículo 14. Los actos u omisiones de que tenga conocimiento la Tesorería, que impliquen incumplimiento de esta ley, de su reglamento y demás disposiciones legales, deberán comunicarse a la autoridad administrativa competente para que se practiquen las investigaciones y auditorías necesarias y si de ellas apareciere responsabilidad administrativa

va de los servidores públicos, se impongan las sanciones disciplinarias correspondientes conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

Sobre el particular, la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación dice:

Artículo 1o. Se crea el Servicio de Vigilancia de fondos y Valores de la Federación que tendrá por objeto comprobar, en los términos de esta ley, el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los funcionarios, empleados y agentes federales.

Artículo 2o. Se considerarán agentes de Federación aquellas oficinas, instituciones, empleados de las mismas o particulares que por mandato expreso de la ley o determinación de alguna autoridad, tenga a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal.

En los preceptos mencionados podemos sacar conclusiones y afirmar que existen dos diferentes tipos de sujetos regulados, a saber, los servidores públicos, por un lado ya regulados por las normas disciplinarias, y por otro lado los particulares que en virtud de una participación son regidos por estas normas y sancionados por autoridad competente conforme a disposiciones y

reglamentos legales. Existe la participación en el manejo de Fondos y Valores del Estado, cuando éste sea incapaz de manejarlos, como se puede apreciar en la Ley de Obras Públicas, los anticipos podrán ser otorgados a estos tipos de personas que son los contratistas, los cuales pueden incurrir en responsabilidad patrimonial administrativa por el mal manejo de estos fondos.

Pasando a otro punto, las diferencias existentes entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil, tiene como diferencia esencial que la responsabilidad administrativa se refiere a daños ocasionados a la Administración Pública, y la segunda a los daños que hayan ocasionado a los administrados. Aunque ambas tienen el objeto resarcitorio, se realizan por procedimientos distintos. La responsabilidad administrativa surge del contrato de empleo y la civil de una culpa aquiliana. Sin embargo, la responsabilidad, llamada administrativa puede extenderse a un particular si es que se sujeta al orden de la Administración Pública. Es común que se asimile a ésta, no solamente el daño producido en la administración de bienes de patrimonio del Estado, sino también en cualquier actividad, pero siempre del servidor público.

La diferencia existente con el derecho penal, aunque la disciplinaria tiene carácter penal, se desenvuelve en las relaciones internas de la jerarquía, mientras que la responsabilidad penal tiene lugar fuera

de las relaciones jerárquicas y está confiada a los tribunales ordinarios. Además que el régimen jurídico de aplicación es distinto, así mismo en materia penal estamos hablando de una pena, mientras que en materia disciplinaria hablaríamos de una sanción.

Al respecto de esta, el artículo 113 Constitucional nos dice que se podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, multa, además de las que señala el artículo 52 de la LPRSP como el apercibimiento y la amonestación.

Se aprecia que son dos clases de sanciones las impuestas por la Administración, las de carácter ex pulsivo y las de carácter precautorio, como lo son de esta última el apercibimiento, multa y amonestación.

Sobre los elementos a tomar para imponer las sanciones administrativas mencionadas en el artículo 54 de la LPRSP, no señala si los elementos mencionados se tomarán en cuenta para agravarla o atenuarla; respecto al sancionado estas son: sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia; respecto al hecho o acto que la motivó la gravedad lo conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicios causados. Lo descrito en el artículo 47, como obligaciones de los Servidores Públicos es la base de la responsabilidad que del servi

dor se puede obtener, pero si ese servidor público ha causado un daño y ha obtenido un monto, entendemos por el artículo 55, que la sanción se fijará duplicando la cantidad de aquél y del monto obtenido, pero el problema como ya se había planteado al hablar sobre responsabilidad civil, es cómo poderse cobrar al servidor público cuando comete estos ilícitos en contra de un particular basándonos en esta ley. Es sin duda un grave error no tener comprendido un medio expedito y fácil para resarcir al particular por daños causados.

Las autoridades encargadas de intervenir en la determinación de responsabilidades son básicamente cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Respecto de las oficinas de quejas y denuncias diremos que son oficinas dependientes de las contralorías internas y son oficinas receptoras de los escritos con los que se inician los procedimientos. Y éstas deben de seguir existiendo en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública. Y no como se pretende con la entrada del Lic. Carlos Salinas de Gortari, de centralizar las mayorías de las autoridades encargadas del control de evaluación y seguimiento, así como los departamentos de quejas y denuncias, que en su conjunto formen las Contralorías Internas, y de-

jar en las dependencias de las entidades solamente un comisario y dos auditores dependientes de la Secretaría de la Contraloría de la Federación. Esto daría cabida a la elevación de la corrupción y burocratismo que se llevaba en sexenios pasados.

El procedimiento para la aplicación de sanciones común a la Secretaría de la Contraloría y a las Contralorías Internas, se regula en los artículos 64 a 78 de la LFRSP, y del cual hablaremos más adelante. Sobre las impugnaciones contra la sentencia que se dicten ya sea de parte de las Contralorías Internas, se harán ante el Superior Jerárquico mediante recurso de revocación o impugnarse directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en donde la resolución de éste, también podrá impugnarse mediante recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sobre este punto por ser base fundamental del presente trabajo hablaremos con más detenimiento en el transcurso de éste.

Para finalizar diremos que en su conjunto las responsabilidades de los Servidores Públicos no son excluyentes unas de otras sino complementarias, que deben tener su base en el incumplimiento de las obligaciones que el Servidor Público incurra, que su órgano sancionador al no dársele preceptos muy precisos para sancionar sobre el incumplimiento de las obligaciones, base sus tesis en el objeto real que para la cual ésta na

ció, y además se debe dar autonomía y no desaparecer o hacer dependiente a este órgano, así como que se les dote de todas las garantías procesales para su buen funcionamiento, y por último crear un sistema fácil y expedito para resarcir a los particulares en los daños y perjuicios que sufran por parte de los Servidores Públicos.

2. MARCO HISTORICO Y LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

- 2.1. Antecedentes Históricos.
- 2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2.4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1982.

2.1. Antecedentes Históricos

El hombre desde su más remota antigüedad, ha estado agrupado; en sus inicios lo hacía para actuar frente a la naturaleza, habiendo cierta organización y orden. Krader⁽¹⁾, menciona que las primeras formaciones sociales permanentes se dan cerca del año 6000 antes de Cristo, en Egipto; y es a partir de entonces cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la conformación de una agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines.

En el mismo sentido Acosta Romero⁽²⁾ al hablar del Estado Moderno menciona que nace en el siglo XV con la concentración de un poder central único derivado de la lucha entre el poder feudal y el Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico que culminó con la paz de Westfalia de 1648. Surgiendo el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interior y exterior.

Este mismo Estado, para hacer frente a sus actividades tiene que crear unidades administrativas, siendo de la estructura estatal la parte más dinámica, actuando en forma permanente y sin cesar.

(1) Aut. cit. por Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, pp. 57.

(2) Ibidem. pp. 57-58.

Acosta⁽³⁾ nos menciona que los elementos integrantes de toda administración son: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos. Así mismo para el adecuado funcionamiento de ésta, se dota del poder que de viene de todo Estado, que es el de revisar, vigilar, co rregir y sancionar a todo servidor público que no cumpla con los deberes establecidos en los preceptos jurídicos.

Estos poderes tienen su origen en primer lugar en las Sagradas Escrituras⁽⁴⁾, en las que se cita la exhortación de Samuel al pueblo judío para que presentaran las quejas existentes contra él. Después en el de recho romano con la Constitución del Emperador Zenón del año 475; José María Ots y Capdequí⁽⁵⁾ al respecto comenta que existían obligaciones para los funcionarios del Estado de responder judicialmente de su gestió n, esto es, debido a que el derecho romano es un de recho de cosas e intereses materiales en donde no se po día dejar abandonado los intereses del propio Estado, y confiar en la honrada gestión de sus empleados, creando se así la residencia, para obligarlos a rendir cuentas protegiendo al Estado y subsidiariamente a los particulares.

(3) Ibidem. pp 58.

(4) La Sagrada Escritura. libro primero de Samuel, capítulo 12, párrafo tercero.

(5) Ots Capdequí, José María. Manuel de Historia del Derecho Español, I.H.D.A., 1943, Buenos Aires, pp.556

García Valdeavellano⁽⁶⁾ al hablar sobre el juicio de residencia, menciona que ya existía en Italia antes que en el derecho Castellano con el nombre de syndicus, en donde síndico era el individuo de un ayuntamiento que tenía a su cargo defender los derechos del público, o al medio a través del cual el síndico hacía valer los derechos mencionados y por lo tanto era aplicable al funcionario sujeto a responsabilidad por residencia, precisamente por tener que dar cuenta de la defensa de dichos derechos, o de las posibles quejas que pudieran formularse en su contra por lesiones a particulares.

En seguida se mencionarán algunos conceptos sobre lo que se conoce como juicio de residencia. Avila López, lo conceptúa como "el conocimiento que una persona expresamente facultada como juez tomaba de la conducta observada por otra u otras en el desempeño de un cargo público, para averiguar de qué modo se habían conducido en sus funciones: si bien, para que fuesen premiadas: si mal, para ser castigadas, y así el premio o el castigo sirviesen de estímulo o ejemplo a todos aquellos a quienes se hacía la gracia de un empleo" (7).

Para José María Meriluz Urquiza⁽⁸⁾ menciona que

(6) Aut. cit. por Barragan, José. *Ibidem*, pp. 20.

(7) Avila López, Tomás. Un Juicio de Residencia, Oriente, Mérida. 1820-1920, pp. 3.

(8) Aut. cit. por Colín Sánchez, Guillermo. Las Audiencias y los Juicios de Residencia, "Criminalista", Año XXIX, No. 5, México, 1963, pp. 275.

es la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo.

En el mismo sentido González Alonso, dice "Residencia, que cabe caracterizar de modo provisional como procedimiento por el cual se revisaba la actuación de algunos oficiales reales tras su cese, y se determinaba y exigía la responsabilidad en que eventualmente hubiesen incurrido por los actos realizados en el ejercicio de sus cargos" (9).

Para nuestro estudio tomaremos el concepto de Avila López, por ser el más completo, ya que los otros sólo se limitan a decir que el juicio de residencia sólo se llevaba a cabo por denuncia o al término del cargo, por lo que no solamente en esos casos se llevaba, e lo mismo se pedía para poder repetir en el cargo.

La aparición del juicio de residencia en el derecho Castellano surge por la tendencia al fortalecimiento del poder real, lo que generó un aparato de dominación el cual no surge por casualidad o por razones misteriosas. González Alonso⁽¹⁰⁾ menciona que la base fundamental en que se estructuró el aparato de dominación

(9) González Alonso, R. Anuario de Historia del Derecho Español, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Tomo XLVIII, Madrid, 1978, pp. 194.

(10) Ibidem. pp. 197-205.

fue la noción de oficio, el cual no existió ningún instrumento de poder tan eficaz como la que se dio con la doctrina de oficio público, sometiendo mediante criterios jurídicos a los oficiales, siendo éstos, aquellas personas que sirven al Rey. Así con las partidas en la mano la actuación de todo oficial era susceptible de control en cualquier momento del desempeño del cargo.

Avila López⁽¹¹⁾, da un panorama general de lo que era el juicio de residencia, en donde el juez de residencia era delegado que debía ceñir sus atribuciones a las facultades que le hubiesen sido conferidas, sin poder traspasarlas y cumplir lo dispuesto en las Leyes IV y XIV, tit. XIII, Libro VII de la Novísima Recopilación. El juicio era de responsabilidad personal y pecuniaria de término limitado en su duración en donde se dividía en dos partes: una de pesquisa el cual se indagaba sobre las faltas de policía y gobierno. Y otra pesquisa pública que consistía en recoger quejas y perjuicios que el residenciado infirió en el tiempo de su mando, además que era general y la indagación se extendía a todos los ramos a cargo del funcionario. El procedimiento era severo, si se quería prorrogar el empleo se tenía que tomar residencia. Los gastos que se efectuaban por la residencia eran a cargo del residenciado. La residencia se efectuaba por razón del ejercicio de la

(11) Avila López, Tomás. Cit. cit. pp. 3-8.

jurisdicción ordinaria de oficio, cargo, empleo o comisión. Así el Corregidor era juez en el juicio de su antecesor, de los Tenientes, Alcaldes, Alguaciles, Carceleros, Escribanos, Procuradores, Receptores, Tesoreros, Depositarios, etc. Los jueces y Corregidores desde que dejaban su oficio estaban obligados a permanecer en su ciudad, villa o lugar, por tiempo determinado para hacer residencia y cumplir de justicia a los querrellosos. Se podía abrir el juicio tanto en vida, como después de la muerte.

Existían recursos de descargo y de apelación, que era según el importe de la condena: si era de menor cuantía, se aceptaba el recurso (efecto devolutivo), y si el monto de la condena era de mayor cuantía, la alzada se aceptaba (efecto suspensivo), siendo requisito para que la causa del condenado fuese vista en consejo de depositar previamente el importe de la condena y costas.

La residencia en las Leyes de la Partida, se encontraba descrita en tres diferentes Leyes:

En el Título IV, Ley VI de la Partida III, que menciona:

"...e después que los jueces ovieren assi jurado, devenles tomar fiedores, e recabdo, que se obliguen, e prometan, que quando acaberen el su tiempo de judgar, e ovieren a dexar los officios en que eran puestos, que ellos por sus personas finquen cinquenta días después, en los logares sobre que judgaren, por fazer

derecho a todos aquellos, que dellos oviessen recibido tuerto".

"E ellos después que ovieren acabado sus officios dévenlo complir assí, faziendo dar pregón cada día publicamente, que si alguno y oviere, que ayan querella dellos, que les comuliran de derecho".

"E entonces, aquellos que fueren puestos en sus logares, deven tomar algunos omes buenos consigo, que non sean sospechosos, nin mal querientes de los primeros judgadores, e devenlos oyr con aquellos que se querellaren dellos. E todo yerro, e tuerto que hayan fecho, devenles fazer, que fagan enmienda dello según mandan las leyes deste libro. Pero si tal yerro oviessen fecho alguno dellos, por que mereciesse muerte, o perdimento de miembro, devenlo recabdar, e embiar al Rey; e otrosí la razón escrita por que la meresce. Ca tal juyzio como este, al Rey pertenece del dar, e non a otro ninguno".

El Título V; de la Ley XII de La Partida III, en el mismo sentido menciona:

"E nun dezimos, que si mereciesse, que algún judgador acabasse su officio, que oviesse tenido en algún logar, e oviesse querellosos del, por razón de aquel officio, que toviere, y que en los cinquenta dias, que es tenuto de fincar en el logar despues desso, para fazer enmienda a los querellosos, el por sí mismo se debe defender, e responder en juyzio e non pueda dar personero por sí, a las demandas que le fizieren, mientras el tiempo de los cinquenta dias durare".

Y por último el Título XVI; Ley I de La Partida III, abunda:

"Ca ninguno non deve ser apremiado para aduzir testigos en juyzio contra sí, fueras

ende el Adelantado de alguna tierra, o el Juez de algún lugar. Ca estos atales, desque acabassen su oficio, deven fazer derecho a todos aquellos que ovieren querrela dellos, e deven ser constreñidos de aduzir en juyzio los Officiales e los otros omes que bivieron con ellos en aquellos officios, porque ellos den testimonio de aquellas cosas que fizieron o por que passaron demientra que los tovieron. E otrosí, que fagon derecho a los de la tierra, que oviessem querrela dellos. E aun por que los yerros que fazen estos atales, son fechos muy escondidamente, e non podrían ser provados, si non por aquellos que biven con ellos, a la sazón que los fizieron".

Barragán⁽¹²⁾ al respecto menciona, que la configuración de la residencia queda como sigue:

1.- Se habla fundamentalmente de jueces y personal auxiliar, en donde existe concurrencia de poderes por ser todos los funcionarios de la administración al mismo tiempo juzgadores.

2.- El oficio o cargo que se les confería a los jueces era temporal.

3.- Se decreta la obligación de tomar fiadores, antes del desempeño del cargo, en función al sometimiento de la residencia.

4.- Existía la obligación de permanecer cincuenta días después de terminado el cargo para ser residenciados.

5.- La obligación es personalísima, no se ad-

(12) Barragán, José. Op cit. pp. 23.

mite personero.

6.- Se daba pregón para que los interesados se presentaran a declarar.

7.- La responsabilidad era universal o limitada.

8.- La acción que se reconoce era a favor de los interesados o agraviados.

9.- Actuará como juez, el que viene a suplir a su antecesor.

10.- La única excepción a la competencia de los jueces residentes, eran los casos reservados al Rey por su gravedad.

11.- Y por último se requería la declaración de los propios familiares y de sus asistentes más cercanos para hacer efectiva la responsabilidad.

La residencia en Las Partidas a diferencia en el derecho romano, es el carácter proteccionista en favor de los particulares contra cualquier agravio, o contra cualquier autoridad que hubiese cometido un acto arbitrario. Aunque muy pocas veces se cumplía con el cometido, por la ignorancia o el miedo, así como el soborno del pueblo de las indias, por lo que "sólo en contadísimos casos se actuó apeándose a la idea que motivó estos procesos". (13)

El juicio de residencia en el derecho indio-

(13) Collin Sánchez, Guillermo. Op. cit. 279.

no, entro en vigor para "acentuar la presencia del Estado y reivindicar para la corona el cuadro completo de sus regalías" (14). En el mismo sentido el Dr. Vargas Gómez⁽¹⁵⁾ comenta que la finalidad del juicio era tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones. Así, la Ley de las Indias en su Ley Veintinueve, en lo que se refiere al debido cumplimiento de las disposiciones, da oportunidad a los habitantes para hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos y errores que hubieran cometido en desempeño.

Barragán⁽¹⁶⁾ al hacer alusión a la primera residencia llevada en las indias, comenta que la introducción fue total, en donde se siguen los pasos bien definidos siendo ritual y sistemática. La excepción se daba

(14) Barragán, José. Op cit. pp 32.

(15) Aut cit. por Cárdenas, Raúl F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1975 pp. 14-15.

(16) La primera residencia instaurada en tierras indias fue a Hernán Cortés, nombrándose como juez residente a Luis Ponce de León, teniendo este juicio un procedimiento interrumpido por la muerte de Ponce de León, nombrándose a Don Pedro de la Cueva, el cual destierra a Cortés y éste pide ayuda a sus amigos en España, los cuales interceden por él.
Barragán, José. Op cit. pp. 34-38.

en las facultades de los jueces residentes, los cuales conocían aun de aquellos casos que eran reservados al Consejo del Rey, estableciéndose con esto el equilibrio y la autonomía deseada. Su aplicación es universal siendo un órgano de protección y amparo de los particulares frente a las autoridades. En la realidad era muy limitado el campo de protección como ya se mencionó.

La residencia era en definitiva un órgano de control de la legalidad, siendo de carácter inquisitorio oficial, abriéndose el juicio sólo a petición de parte.

El juicio de residencia todavía se siguió aplicando a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, José María Ots,⁽¹⁷⁾ habla de nuevas disposiciones del 24 de Agosto de 1799, en donde a grandes rasgos corrige abusos inadvertidos como el dar nuevo auge al juicio contra Virreyes, Gobernadores Políticos y Militares, Gobernadores Intendentes e Intendentes Corregidores, el Consejo proponía 3 jueces y el rey los nombraba.

El personal sometido y autoridades superiores como tenientes letrados, alcalde ordinario, regidores, escribanos, etc., quedaban exentos del juicio de resi

 (17) Ots Capdequí, José María. Cp. cit. pp. 68.

dencia debido a la proximidad con las altas autoridades las cuales se encargaban de vigilarlos.

Los Fiscales tenían que formar dos clases de interrogatorios, el primero sencillo y breve para los virreyes, presidentes y gobernadores y el segundo a que se sometían corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de intendentes con un formulario más complicado. El juicio seguido a virreyes, gobernadores y presidentes se remitía al consejo el cual deberá dar certificados de audiencia de haber absuelto.

Al Constitucionalizarse el juicio de residencia da una variante que afecta a la forma, mientras que el contenido queda igual, obedeciendo al imperativo de hacer efectiva la responsabilidad de los Servidores Públicos. Al efecto el artículo V del Capítulo III del Nuevo Reglamento de la Regencia del 8 de abril de 1813 expresa: "Ninguna autoridad o persona pública, de cualquier clase que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del secretario); y si alguna lo hiciere será castigado como infractora de la Constitución con arreglo a las leyes." Por lo que todo acto de arbitrariedad de cualquier autoridad o persona pública se resuelve, en definitiva, en una infracción a la Constitución.

Sobre la substanciación del juicio Barragán ⁽¹⁸⁾

 (18) Barragán, José. Op cit. pp. 71-73.

menciona dos figuras, a saber:

1.- Las medidas precautorias, las cuales consisten en la suspensión automática y provisional del puesto. Otra providencia es la declaración del superior inmediato para saber si hay lugar o no a la formación de la causa de responsabilidad, y a la de preferir los asuntos relativos a las infracciones, dando el derecho a la queja debido a la infracción de la Constitución el cual el órgano sería el Tribunal Ordinario.

2.- Distribución de competencia, se distribuye según la naturaleza de los puestos, un Tribunal Especial conocerá de los juicios llevados contra los magistrados del Supremo de Justicia. Contra los magistrados de las audiencias conocerá el Supremo de Justicia, así también contra la de los Regentes, Secretarios del Despacho y de las Diputaciones. Las audiencias conocerán de los juicios contra jueces inferiores. El Tribunal Ordinario conocerá de las causas de los demás empleados.

Los recursos que se pueden impugnar son los de súplica y recursos de nulidad, de los funcionarios a los que se les lleva juicio de residencia los magistrados son los únicos que sólo tienen un recurso que es el de súplica.

En la Constitución de las Cortes de Cádiz, existía ya la protección al orden Constitucional dejando nulo todo acto, así lo demuestra el artículo 173.

"...juro por Dios y los Santos Evangelios...que guardaré y haré guardar la Constitución Política y Leyes de la Monarquía Española...y la respetaré sobre todo la libertad política de la nación, y la personal de cada individuo: y si en lo que he jurado, o parte de ello lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor..."

A lo mismo desde la primera Constitución la responsabilidad, la firma o refrendo ministerial a cualquier disposición contraria al orden Constitucional, hacía responsable personalmente al secretario firmante. Esta disposición fue muy importante al grado de llegar hasta nuestros días y como veremos se fue transcribiendo a través de las diversas disposiciones, tratando cada vez más de asegurar la responsabilidad por el delito ejercido.

Sobre la naturaleza del juicio de residencia Barragán⁽¹⁹⁾ comenta "la residencia o juicio de responsabilidad, tal como la estructuraron las Cortes Goditas ofrece, en definitiva el doble carácter de institución política y jurisdiccional.

El juicio de residencia tomó un carácter político, en el cual se centraba a controlar a los altos funcionarios como lo eran el Presidente de la República

(19) Ibidem. pp 74.

los Diputados, Senadores, Magistrados y Jefes de Departamentos Ministeriales. Continúa se hará un breve bosquejo de las disposiciones existentes en nuestro país sobre el juicio de responsabilidad.

En 1814 con el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en sus artículos 59, 145, 150, 194, 196, 198, 227 y 228, se establecía responsabilidades hacia diputados aún durante el cumplimiento de sus cargos, se ampliaba la responsabilidad de aquellos que firmaban alguna disposición contraria al decreto y se establecía responsabilidad por los delitos de herejía, apostasia, infidencia y dilapidación de los caudales públicos.

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en sus artículos 26, 28, 60, 62, 64 y 79 incisos cuarto y quinto, se establecía una especie de fuero hacia el emperador donde solamente existía responsabilidad por los actos de su gobierno hacia los ministros. El Tribunal Supremo de Justicia es quien juzga de las causas criminales y civiles de los funcionarios públicos, el cual existía la libertad para poder acusar a éstos de soborno, cohecho y prevaricato.

El Plan de la Constitución Política Mexicana en su base tercera y octavo del año de 1823 en su parte conducente expresa: "El cuerpo legislativo... debe... declarar si ha lugar a la formación de causa con-

tra ellos, (los diputados), los secretarios de Estado y los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia:... crear un compuesto de individuos de su seno para juzgar a los diputados de los Congresos Provinciales en los casos precisos que determinará una ley clara y bien meditada. "La base octava abunda: "El senado...debe..., juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designaré una ley clara y bien pensada".

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en sus artículos 38 fr. III, 39, 40, 43, 44, 237 fr. V párrafo primero al cuarto, expresa de lo que es materia de las Cámaras que es conocer de los delitos del Presidente de la República, en donde podrá ser acusado de traición a la patria, cohecho, soborno, por no permitir elecciones y no permitir las funciones de las Cámaras. Otra función es conocer de cualquier delito cometido por los Magistrados. Las Cámaras se constituirán en Gran Jurado, para conocer de las acusaciones que se den en contra de estos funcionarios de la Corte Suprema de Justicia.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 29 de diciembre de 1836, en sus artículos 17 y 18 de la segunda, 47 a 50 de la tercera, 9 y 12 fr. I a IV, y 26 de la quinta, señalan que los

miembros del Supremo Poder Conservador serán responsables por los delitos que cometieren y el Congreso General será el órgano juzgador el cual estará conformado por dos Cámaras. No podrá juzgarse las opiniones del Poder Conservador.

Se establece fuero hacia el Presidente de la República, Senadores, Ministros de la Alta Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, en donde la acusación se hará ante la Cámara de Diputados y las acusaciones contra éstos se harán en la Cámara de Senadores.

El artículo 50 menciona: "La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos del ciudadano".

El Primer Proyecto de Constitución Política de la República, fechado en la Ciudad de México el 25 de Agosto de 1842:

Artículo 86. Los Diputados y Senadores se reunirán en una sola Cámara:

I. Para erigirse en Gran Jurado y declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las que se instruya contra el Presidente de la República.

II. Para el mismo efecto cuando se exija la responsabilidad a toda la Corte de Justicia o al Ministerio.

Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, artículos 34, 58, 63, 66 y 70, utiliza el Primer Proyecto de 1842, como base del procedimiento a seguir en delitos cometidos por altos funcionarios, el cual consiste en someter primero a consideración del Gran Jurado y después a la Suprema Corte.

En el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en sus artículos 42, 73, 74, 93 y 94 fr. I; 119 y 138, al referirse a la responsabilidad de los funcionarios, mantienen la misma posición del primer proyecto y aumentan en sus artículos 119 y 138 lo siguiente:

"Toda prevaricación por cohecho, soborno o batería y las infracciones de la Constitución, producen acción popular contra los funcionarios públicos que las cometieron".

"Todo funcionario público tiene responsabilidad sobre sus faltas contra la Constitución y queda sujeto a la residencia y visita en los casos y forma que dispongan las leyes".

Bases Orgánicas de la República Mexicana en los decretos 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionada por el Supremo Gobierno Provisional, publicadas el 14 de junio de 1843, en los artículos 76, 77, 78, 118 fr. I; y 197, establecen las causas por la cual pueden conocer las Cámaras de delitos de altos funcionarios al igual que los pasados proyectos.

En el artículo 197, establece: "Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra cualquier funcionario que la cometiere".

Al respecto, como se puede observar se omiten las infracciones contra la Constitución señaladas en el artículo 119 del segundo proyecto.

Mariano Otero, al emitir su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, con fecha 5 de abril en la ciudad de México establece:

"Aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad...en él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del Jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consistiese en actos de comisión, o en una mera omisión" (20).

Artículo 12 del Proyecto. "El Presidente es responsable de los delitos comunes durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consisten no este autorizado por la firma del ministro responsable".

Al igual, menciona que la Cámara de Diputados se erigirá en Gran Jurado para la formación de causa

(20) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1975, Porrúa, México, 1975, 6a. ed. pp26.

contra altos funcionarios, en donde debe bastar la simple mayoría. Al Senado toca fallar sobre el hecho, pues to que por su naturaleza jurídica misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes, al poder judicial se le deja la designación de la pena.

El Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente del 18 de mayo de 1847, en sus artículos 12, 13, 16 y 17, sigue los pasos del voto particular de Mariano Otero.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en sus artículos 85, 98 fr. IV inciso primero y segundo, así como el 123 establecen, las prerrogativas para que el Presidente de la República no pueda ser acusado ni procesado criminalmente, solamente por delitos de traición a la Patria y contra la forma de Gobierno establecido.

Así también menciona que la Corte Suprema podrá conocer de delitos del Gobernador previa autorización del Gobierno.

José María Lafragua, al respecto en su comunicado a los Gobiernos de los Estados en donde les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 20 de mayo de 1856, en su décimosexto párrafo menciona: "...que los juicios de responsabilidad que contra ellos se siguen (los ministros), sean decididos

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

por la Suprema Corte de Justicia, previa declaración del Consejo" (21).

El Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1858, en sus párrafos sexagesimo octavo, sexagesimonoveno, septuagésimo párrafo al septuagesimoséptimo y los artículos 106 y 109 del Proyecto nombran al juicio por delitos de altos funcionarios por primera vez Juicio Político y mencionan: "Hasta hoy la responsabilidad no solamente de los altos funcionarios de la federación, sino también de sus agentes inferiores ha sido ineficaz, imposible (por)... fórmulas dilatorias y embarazosas (y además por)... la suspensión ó destitución del funcionario acusado, con la pena común ó criminal (pero) si el juicio político no se contrae exclusivamente a los delitos de este género, sino que comprende también cualquier otros, con tal que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales tiene por lo ménos la ventaja de que su sentencia debe limitarse á retirar del poder ó de las funciones de su encargo, al funcionario acusado".

El juicio político es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública. Esto es, que si se sigue juicio a un alto funcionario y se le absuelve, in funda recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos de la nación.

(21) Ibidem. pp. 652-653.

"Los sujetos de este Juicio Político son :

"Los Secretarios de Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y Distrito y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves de orden común".

El Párrafo 70 da un resumen de una sentencia de juicio político al mencionar: "Sois inepto; no merecis la confianza del pueblo; no debeis ocupar un puesto público: es mejor que volvais á la vida privada".

El juicio político es muy diferente al que se venía aplicando, lo que se proponía era limitar al Senado en pronunciar unicamente la destitución del acusado, separando de esta clase de procesos lo que era político de lo que era puramente civil, consignandole el poder político al gobierno y lo otro al poder judicial ordinario: confier al Senado el juicio y la condenación política, y al jury o Tribunal común el juicio y la condenación civil.

Artículo 106 del Proyecto. "Para la sustanciación del juicio político habrá jurado de acusación y de sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada Estado, nombrado por las legislaturas políticas respectivas..."

Artículo 108. "Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación..."

Artículo 109. "Para el fallo condenatorio se

necesita dos terceras partes de votos".

Adiciones al Proyecto sobre responsabilidad de los Funcionarios Públicos, presentadas por Francisco Zerco ante el Congreso Constituyente el 29 de Diciembre de 1856. (22):

Artículo 1o. En demandas de orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Artículo 2o. Pronunciada una sentencia en causa de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Adición presentada por Marcelino Castañeda⁽²³⁾
la misma fecha:

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales se podrá exigir durante el período en que el funcionario ejerza su cargo, y un año después.

Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Artículo 103, menciona a los altos funcionarios que se les puede juzgar en juicio político por sus responsabilidades, no incluyendo a los Senadores.

En la reforma del 13 de Noviembre de 1847, se excluye a los Senadores, ya en esta Constitución del 57 se mencionan a los Senadores como responsables.

(22) Ibidem. pp. 573.

(23) Ibidem. pp. 704-705.

Otra reforma al mencionado artículo, fechada el 16 de mayo de 1904, abunda en lo ya dispuesto, y menciona que el vicepresidente solo podrá ser acusado de traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común.

El artículo 104, habla generalmente del Congreso, erigido en Gran Jurado y en su reforma menciona que la Cámara de Representantes erigida en Gran Jurado, declarará si ha o no lugar a proceder contra el acusado dependiendo de los resultados.

El artículo 105, menciona: "De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de Sentencia".

En la reforma a este artículo de fecha 13 de noviembre de 1874 menciona: "De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como Jurado de acusación, y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia".

Los artículos 106, 107 y 108, transcriben lo mencionado en los proyectos de responsabilidad de Marcelino Castaneda y Francisco Zerco.

El Programa del Partido Liberal Mexicano en su punto séptimo, con fecha del 10. de julio de 1906 en la Ciudad de Missouri, E.U.A., propone:

"7o. Agraver la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión pa

ra los delincuentes.

Resaltando en esta propuesta la generalización que del término funcionario público se tiene.

Siendo Benito Juárez Presidente de la República Mexicana, se decreta el día 3 de noviembre de 1870, la primera disposición secundaria referente a los funcionarios públicos y sus responsabilidades, expresando:

"Art. 1o. Son delitos oficiales en los funcionarios de la Federación, el ataque á las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, y á la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquiera infracción de la Constitución ó leyes federales en nuntos de gravedad.

"Art. 3o. Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia ó inexactitud en el desempeño de las funciones anexas á sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernadores de los Estados, se entien de solo en lo relativo á los deberes que les imponga la Constitución ó leyes federales.

"Art. 4o. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo ú otro encargo ó empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez.

"Art. 7o. Los funcionarios cuyos delitos, faltas ú omisiones deberán juzgarse y castigarse conforme á esta ley son los mismos que enumera el art. 103 de la Constitución federal, y el tiempo en que se les puede exigir la responsabilidad oficial es el que expresa

el citado artículo y el 107 del mismo Código.

"Art. 90. Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta ú omisión oficial, despues de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto á disposición del juez competente, para que se le juzgue de oficio ó á petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común."

En el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del primero de diciembre de 1916, sobresalen los siguientes puntos:

a) Se quita a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios.

b) Aparecen nuevas figuras como responsables de los delitos de altos funcionarios, como el Procurador General de la República, los Diputados a las Legislaturas Locales. Y no aparece el Vicepresidente.

c) Se necesita la aprobación de la mayoría absoluta de votos que integren la Cámara de Diputados ergida en Gran Jurado en delitos de orden común. En caso de tratarse del Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si fuera delito oficial.

d) El artículo 113 menciona: "La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y un año después".

e) Artículo 114. "En demandas de orden civil

no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público".

f) Artículo 112. "Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concedérsele al reo la gracia del indulto".

g) Artículo 110. "No gozan de fuero Constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias..."

Hubo una segunda ley secundaria de Los Funcionarios Públicos del año de 1896, en donde comprendía de 64 artículos y 6 capítulos, los cuales trataban: 1) Sobre responsabilidad y fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales, él menciona que solo el Congreso es competente para conocer de la responsabilidad oficial de estos funcionarios y solamente se juzgará previa declaración del Gran Jurado; 2) Sección Instructora la cual se refería al procedimiento a seguir cuando se le imputaba la comisión de los llamados delitos oficiales; 3) Se trataba sobre delitos de orden común y su procedimiento, en donde existía el error de llamarlos delitos de orden común y no delitos comunes; 4) Procedi

miento del Jurado de Acusación; 5) Procedimiento del Jurado de sentencia, y; 6) En donde se establecían las reglas generales.

Esta Ley hace una distinción entre responsabilidad de los delitos de los Altos Funcionarios por la comisión de los delitos comunes cometidos en el desempeño de su cargo, de los delitos oficiales cometidos en su cargo, delitos políticos. Esta Ley de 1896, no tuvo mayor aplicación.

La Ley de Responsabilidades del 21 de febrero de 1940, en su exposición de motivos establece: "el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del Estado".

"El Estado, por su parte debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevadicatorios y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc, esa sanción

popular, por más enérgica que así misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia".

La Ley del 27 de diciembre de 1979, tuvo una muy mala redacción de la anterior ley, por lo que se sostuvo que la ley de 1939 estaba en ese tiempo vigente ya que fue derogada y no abrogada por la nueva ley.

Por último podemos decir, de los antecedentes mencionados, que México posee una rica tradición jurídica para combatir la corrupción, además tiene una arraigada repulsa para los funcionarios que medran en el desempeño de sus cargos; y sus Servidores Públicos una firme y encomendable resolución para moralizar la Administración Pública.

2.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Como base fundamental a los lineamientos para la formación del procedimiento administrativo disciplinario, tenemos a la Constitución, el cual en su Título IV llamado "De La Responsabilidad de los Servidores Públicos", comprendiendo a los artículos 108 al 114, destacan los siguientes preceptos:

"Artículo 108. Para los efectos de la responsabilidad a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los repre-

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

Párrafo III. "Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes preferencias:

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

"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 aplicables por los ac-

tos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicar las. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

"Artículo 114...

"La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109, cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

Al respecto y como innovaciones a la presente Constitución en relación con las disposiciones originales de 1917, se puede decir que:

1.- Por primera vez se emplea el término de Servidor Público, para denominar según el artículo 108, a todo sujeto que desempeñe cargos de elección popular.

2.- El artículo 110 hace mención al fuero que otorga la Constitución con determinados servidores públicos, al hablar sobre la procedencia del juicio político. Así mismo el artículo 111 menciona a los servidores públicos que gozan de este fuero como lo son: los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Admi-

nistrativos, el Jefe de Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también gozan de este fuero.

3.- El artículo 113, da un concepto de lo que es responsabilidad administrativa, al decir, que son materia de responsabilidad todos los actos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, precisando la ley reglamentaria qué actos en concreto vulneran tales principios.

4.- Eleva a rango Constitucional el delito de enriquecimiento ilícito o inexplicable, definiendo tal concepto como todo aumento substancial en el patrimonio de los servidores públicos, cuya procedencia no se puede justificar.

5.- Se elimina el concepto de denuncia por acción popular, ya que se ha entendido la denuncia popular como denuncia anónima o apócrifa por lo que la reforma es correcta al hablar sobre denuncia individualizada por cualquier ciudadano.

6.- Sobre los beneficios obtenidos por enriquecimiento ilícito y dados a la naturaleza patrimonial

nial, la pena se gradúa en proporción al lucro obtenido que nunca podrá ser mayor de tres tantos de los beneficios o de los daños causados.

7.- La prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos, en ningún caso será inferior a tres años.

2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En su artículo 32 bis. se refiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los asuntos de su competencia, entre los que menciona, en sus fracciones V, XVII y XVIII:

"V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal."

Dentro de estas facultades queda comprendida la de acreditar satisfactoriamente la reparación del daño causado a la Hacienda Pública Federal o al Distrito Federal que específicamente contemplan la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Federal y la ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

La fracción XVII, dispone:

"Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso hacer la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

"XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar...

Al respecto, cabe mencionar que el 16 de enero de 1989, se publicó el reglamento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, teniendo como puntos innovadores los siguientes:

"Artículo 22. Para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental habrán Comisarios o sus equivalentes en las entidades, así como Delegados de Contraloría en las dependencias de la Administración Pública Federal, propuestos y designados como corresponde por el Secretario de la Contraloría General de la Federación, quienes además de las atribuciones que les correspondan de acuerdo con las leyes relativas, ejercerán las que específicamente les señale el expresado Secretario y deberán ajustar sus actuaciones a las normas que hubiere expedido la Secretaría para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.

"Los Comisarios o sus equivalentes en la Administración Pública Federal Paraestatal y

los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada deberán informar directamente al Secretario de la Contraloría General de la Federación sobre el resultado de sus operaciones y programas de trabajo.

Sobre el particular, para el Sector Parasta- tal habrá un comisario sectorial representando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación^(*) el cual es para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación.

Para el Sector Central habrá un delegado representando a la SECOGEF, que cumplirá con las mismas funciones del comisario pero en el ámbito de la Dependencia a nivel central.

Ambos representantes de la SECOGEF dependerán directamente del C. Secretario de la Contraloría General de la Federación.

A modo de establecer un control mayor, el artículo 20 de la mencionada ley, da a la Dirección General de Auditoría Gubernamental, funciones que realizan los órganos internos de control de las dependencias y entidades del sector público, en materia de auditorías directas y selectivas, control de la información financiera y de la congruencia en el cumplimiento y aplicación de planes, programas, normas y presupuestos, así como de los sistemas de control y vigilancia de los fondos y valores del Gobierno Federal y del uso de bonifi

(*) En adelante se pondrá SECOGEF.

caciones a cargo de proveedores por diferencias en los precios autorizados. Esta comunicará a los Coordinadores de Sector y a los órganos internos de control de la dependencia y de los organismos coordinados sobre el resultado de las revisiones realizadas para efectuar las acciones y medidas correctivas procedentes, dando con esto una mayor participación a la SECOGEP del control gubernamental y una disminución del control interno de la dependencia.

2.4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

En lo relativo a las responsabilidades administrativas, en su Título Primero, artículo primero, establece: "Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

"I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

"II. Las obligaciones en el servicio público;

"III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

"IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

"V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

"VI. El registro patrimonial de los servidores públicos."

En el Título Tercero, Capítulo Primero se establecen las obligaciones de los servidores públicos, ya mencionados en el primer capítulo del presente trabajo, las cuales por ser muy genéricas dan un amplio margen al órgano sancionador de aplicar responsabilidades, por lo que, es necesario una reforma a este artículo precisando cada obligación, no permitiendo dar ilimitaciones al órgano sancionador.

La presente Ley establece en sus artículos 49 a 52 las autoridades responsables de aplicar las sanciones administrativas y recibir las quejas y denuncias que cualquier persona puede hacer.

"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 las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente:

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

En relación a lo anterior y siguiendo lo dispuesto por el artículo 109 en su último párrafo Constitucional, en el sentido de que las denuncias se presen-

tarán bajo la más estricta responsabilidad del denunciante y aportando elementos probatorios respectivos, resulta necesario que la LFMSF incluya esos dos requisitos para aceptar las denuncias presentadas por la ciudadanía, ya que, de lo contrario la autoridad administrativa encargada de investigar este tipo de denuncias debe procesar una enorme cantidad de éstas que en la mayoría de los casos no tienen bases.

El artículo 50, nos hace mención de que todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar a los querellantes, el cual al inhibirlos se establecerá responsabilidad.

El juicio político se encuentra establecido en el Título Segundo, Capítulo Segundo de los artículos 90 al 45, el cual se establecen todos los procedimientos a seguir ante el Congreso de la Unión.

El artículo 52, establece que:

"Los servidores públicos de la Secretaría que incurren en responsabilidades por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y solo será responsable administrativamente ante él."

El artículo 53 expone las faltas administrativas que se podrán aplicar por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47:

"I. /percibimiento privado o público;

"II. Monetación 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."

Para la aplicación de estas sanciones se tomarán en cuenta los siguientes elementos: (Art. 54)

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

"II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

"III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

"IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

"V. La antigüedad del servicio;

"VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

"VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones."

En relación a la supletoriedad en la LFRSP, como en ésta no se menciona, y basándonos en criterios jurisprudenciales se entiende que es el Código Federal de Procedimientos Civiles, dado que la Ley Civil al contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, es la ley supletoria en materia administrativa.

"Ordenamiento jurídico de aplicación supletoria es el Código Federal de Procedimientos Civiles de conformidad con criterios Jurisprudenciales Toca 68/65".

"Debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa en la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales".

"Tercera parte Apéndice 1917-1975, anterior. Apéndice 1917-1968 con el Título "Procedimiento Administrativo" Jurisprudencia 213 página 256; en el apéndice de fallos 1917-1954, Jurisprudencia 810, pag. 1477.

En consecuencia, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agravar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo a revisión.

Los artículos 55 al 78 de la referida ley, hacen mención sobre el procedimiento a seguir en el juicio administrativo, el cual se estudiará en el próximo capítulo con mayor amplitud.

3. INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCI-
PLINARIO.

3.1. Etapa Preliminar

3.2. Etapa de Investigación

3.3. Etapa de decisión.

3.4. Etapa de Impugnación

3. Instauration y Substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Desde la existencia más remota del hombre, han existido siempre luchas por conseguir un derecho preferente a los demás, en donde uno de ellos pretende un derecho que considera suyo mientras que el otro opone resistencia a esa pretensión, formando con ésto lo que llamamos litigio.

Para la regularización de este tipo de situaciones, se ha intentado diversas formas para resolverlo como son el arbitraje, el proceso extranjero, proceso eclesiástico, la autocomposición, la composición procesal, la conciliación, el arbitraje y el proceso jurisdiccional. (1)

Como sistema efectivo de composición de un litigio, tenemos al proceso el cual es definido como "El conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente". (2)

(1) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, 2a. ed., UNAM, México, 1983, pp. 24.

(2) De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, 15va. ed., Porrúa, México, 1988, pp. 400.

Otra definición en el mismo sentido no la da el Dr. Cipriano Gómez Lara al mencionar "Es un conjunto de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto o controvertido para solucionarlo o dirimirlo".(3).

Alcalá-Zamora y Castillo, al referirse al proceso nos menciona "Todo proceso arranca de presupuesto, se desenvuelve a lo largo de un recorrido y persigue alcanzar una meta de la que cabe derive un complemento" (4).

El desenvolvimiento del proceso jurisdiccional que nos da Alcalá-Zamora, se ocupa de las fases de todo procedimiento como lo son: El litigio, el cual viene a ser el presupuesto; el desenvolvimiento que es el procedimiento; la meta que es la sentencia y el complemento la ejecución.

El proceso y el procedimiento, los cuales son dos cosas muy diferentes dentro de la solución del litigio, en muchas ocasiones son confundidos, y así indis-

(3) Gómez Lara, Cipriano. Op Cit. pp. 121.

(4) Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. La teoría General del Proceso y la Enseñanza Procesal, Prensa Castellana, S.A., Madrid, 1968, pp. 24.

tintemente son utilizados como sinónimos, por lo que ya mencionado que era el proceso ahora diremos que procedimiento "Es el conjunto de formalidades o trámites a que esté sujeta la realización de actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos". (5)

Con lo anterior se observa que el proceso tiene como finalidad la composición de un litigio jurisdiccional, no así el procedimiento el cual, tiende a ser una coordinación sucesiva de actos en marcha unidos por la unidad del efecto jurídico, el cual, pueden ser de índole administrativa, legislativa o judicial. Con esto Gómez Lara (6) menciona, que todo proceso conlleva un procedimiento, mas no todo procedimiento es un proceso, por lo que solamente es procedimiento procesal aquél en donde existe la coordinación de actos sucesivos, en la cual las partes que emiten esos actos integrantes del proceso, están dirigidas a resolver un conflicto con la aplicación de normas previamente establecidas.

En el presente estudio nos avocaremos al proceso administrativo, el cual "Es aquél en que la administración es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público, ya que afectan di-

(5) De Pina Vara, Rafael. Op cit. pp. 400.

(6) Gómez Lara, Cipriano. Op cit. pp. 245-247.

rectamente al Estado". (7)

El procedimiento administrativo se da en tres diferentes formas, según sea el campo, así tenemos:

- a) Para dictar normas
- b) Para declarar o modificar derechos (en primera revisión o en vía revisora)
- c) Para imponer sanciones (correctivo o disciplinario). (8)

En el presente trabajo, nos avocaremos al proceso administrativo para imponer sanciones, esto es, correctivo o disciplinario.

3.1. Etapa Preliminar.

En el mencionado artículo 49 de la LFASP, nos dispone que cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente. Así también el artículo 2, hace mención de la intervención que realice la Contraloría Interna en las Dependencias o Delegaciones y que resulten irre-

-
- (7) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 7ª. ed., Porrúa, México, 1963, pp. 504.
 - (8) López-Nieto, Francisco. El Procedimiento Administrativo, José M Bosch, Barcelona, 1960, pp. 24.

gularidades de éstas, dará inicio al procedimiento. De estas dos formas de iniciación del procedimiento, se desprenden las quejas y denuncias, así como los pliegos preventivos de responsabilidades y pliegos de observaciones. En la queja y denuncia hay diferencias, en la primera se manifiestan agravios personales y en la segunda son agravios no personales.

Así, la queja o denuncia deben reunir una serie de atribuciones para que sean válidas como:

1) La seriedad, el cual el denunciante hace públicos los hechos que conoce y que el móvil que lo lleva a actuar es sincero y real;

2) La individualización de la queja o denuncia, esto es, para evitar manifestaciones dolosas que le restarían seriedad y credibilidad; y

3) Debe haber una relación entre los hechos los cuales se están denunciando o quejando, con la conducta de los servidores públicos, de no existir la relación significaría una transgresión a los deberes establecidos en la LPRSP.

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

Para la tramitación de las quejas y denuncias es necesario que se llenen los siguientes requisitos mi

nimos:

1. Datos del quejoso o denunciante, como:
 - Nombre del actor o de la persona que promueva en su nombre.
 - Domicilio particular donde se le pueda notificar, y si es servidor público la unidad de adscripción.
 - Ciudad.
 - Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.
2. Datos del denunciado:
 - Nombre del denunciado;
 - Unidad de adscripción del denunciado, el cual si se desconoce, se podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la cual el denunciado presta sus servicios;
3. Descripción:
 - El quejoso o denunciante hará un breve relato de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable al servidor público.
4. De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.

Llenados estos requisitos se entregarán a las oficinas receptoras con copias todas y cada una de las promociones el cual serán selladas.

Ya recibidas y admitidas las quejas o denuncias, la oficina receptora debe de abrir expediente o turnar éste, por no ser de su competencia, esto es, que contra cualquier servidor público sujeto a la área coordinadora de la Dependencia o Delegación, conocerá la Contraloría Interna de ésta; si es contra servidores públicos de las Contralorías Internas conocerá la SECOGEF y si es contra servidores públicos de la SECOGEF, conocerá la Contraloría Interna de esa Secretaría.

Hecha ya la queja o denuncia, es necesario la ratificación, la cual se puede decir que es el medio por el cual las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia o queja, así como dicho referente a ella, sosteniendo que lo considera cierto y por lo tanto que mantiene su acusación en sus mismos términos. Ahora en caso de que no se ratifique la queja o denuncia ¿se da por terminado el procedimiento?. Al respecto cabe hacer mención que el órgano encargado de llevar el procedimiento administrativo investiga de oficio, solamente al no tener los elementos precisos para juzgar una responsabilidad de parte del servidor público y si en el plazo de caducidad que es de un año, según el artículo 373

del Código Federal de Procedimientos Civiles⁽⁺⁾, no se hace ninguna otra promoción, se da por concluido el procedimiento.

La tramitación de las quejas y denuncias recibidas se integrarán en expediente que se turnarán al Titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación. Cuando las quejas y denuncias sean contra servidores públicos de las entidades coordinadas, se turnará copia al órgano de control interno de éstas, para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación. Este órgano tendrá informado a la dependencia coordinadora del sector, del avance y resultados de la investigación.

3.2. Etapa de Investigación.

La investigación que se realice tendrá como objetivo determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, así como de las investigaciones hechas por los órganos de control, el cual veremos más adelante. En todas estas investigaciones se dejará constancia por escrito, del acta administrativa levantada en todas estas actuaciones que se practiquen, sean de tipo contable, verificaciones in-situ, declaraciones de testigos o cualquier otra especie,

(+) En lo sucesivo se pondrá CFFC.

las cuales deben de tener nombre y firma de quien inter venga en ellas, además de que posteriormente se deben de ratificar dichas actas.

Mediante este paso, se valorará según la existencia de las presuntas faltas administrativas en forma somera y elemental, ya que su comprobación absoluta y fehaciente deberá hacerse durante el proceso mismo que seguirá a este esclarecimiento de la circunstancia presupuestal, y además se deberá provisional y anticipadamente, ponderarse y aequilatarse el mérito que posean, esto es, las cualidades especiales de ilicitud y gravedad que revista, lo cual se conformarán los primeros juicios que justificarán la decisión posterior.

A parte de las quejas y denuncias, como presupuesto del procedimiento administrativo, también tenemos:

- 1.- Intervenciones que practiquen las Contralorías Internas en sus Delegaciones o Dependencias;
- 2.- Investigaciones que realicen las propias Delegaciones o Dependencias;
- 3.- La glosa que de su contabilidad hagan las Delegaciones o Dependencias y,
- 4.- Visitas de Auditoría que practiquen la SE COGEP y la Contaduría Mayor de Hacienda en las Entidades. (Art. 45 Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

De los hallazgos relativos a fallas o desviaciones que pudieran originar un daño o que deriven en un perjuicio económico al Erario Federal, se debe proceder a dejar constancia de esa irregularidad, mediante la constitución de un documento llamado pliego, de naturaleza jurídico-contable.

El Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Fondos y Valores de la Federación, señala en sus artículos 99, 100, 101 y 102, la existencia de 2 tipos de pliegos:

- a) Pliegos de Observaciones.
- b) Pliegos preventivos de responsabilidades.

El pliego de observaciones a su vez se divide en:

- Pliegos de observaciones por falta de justificación, el cual es el documento que consigna irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones que afecten fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuando éstas son realizadas sin que exista disposición expresa que establezca el derecho de la federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios.

- Pliego de observaciones por falta de comprobación, es el documento en que se consignan las irregularidades en que incurren los servidores públicos que

realizan operaciones que afecten los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, estando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos respectivos que demuestren el cobro o el pago, o bien que los documentos carezcan de los elementos legales.

- Pliego de observaciones de orden, es el documento en el que se consignan deficiencias y errores técnicos del servidor público, o bien que éste haya so tenido prácticas inconvenientes, que de no evitarse, pu diesen producir lesiones a la Federación.

El pliego preventivo de responsabilidades, es el documento en el cual se establece las irregularidades por actos u omisiones que entrañen dolo, culpa o ne gligencia, incumplimiento de alguna de las obligaciones que imponen las disposiciones legales relacionadas con la actuación de las personas que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores que se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal.

Aunque las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario, establezcan la aplicación y el uso de los pliegos antes mencionados, en la realidad éstos no se dan, debido a que contienen lagunas, de las cuales no es posible su aplicación. El artículo 40 de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fon-

dos y Valores de la Federación establece:

"Cuando las irregularidades descubiertas sean imputables a funcionarios de los señalados en el artículo 108 constitucional o a jefes y secretarios generales de Departamentos de Estado, subsecretarios y oficiales mayores el Secretario de Hacienda y Crédito Público, someterá el caso al reconocimiento del Presidente de la República".

De lo anterior se desprende que los pliegos deban de tener la consideración del Presidente de la República como conocimiento de la irregularidad observada, por lo que al no someterse al conocimiento del Presidente de la República, no pueden existir como válidos los pliegos a que nos hace mención el Reglamento de la Ley de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Esto es, debido a la falla que se produjo al reformar el artículo 108 Constitucional y no reformar al mismo tiempo el mencionado artículo 40.

Por otra parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 48 establece:

"La Secretaría de la Contraloría de la Federación podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que la constituyan no revistan un carácter de lictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

"La propia Secretaría podrá cancelar los

créditos derivados del financiamiento de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por incosteabilidad práctica de cobro. En los demás casos se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados al rendirse la cuenta anual correspondiente, previa fundamentación".

Con lo anterior el criterio aplicado por la SECOGEP, en irregularidades cometidas por los responsables que sean menores a cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, no se fincarán pliegos de responsabilidades, en cuyos casos, se levantarán actas administrativas para hacer constar las irregularidades, las que se turnarán al área de responsabilidades para el inicio del proceso disciplinario correspondiente.

3.3. Etapa de Decisión.

Ya tramitadas las anteriores etapas, entramos a lo que es la audiencia, regulada por el artículo 64 de la LFRFP.

"Artículo 64. 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 audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles".

Sobre las notificaciones diremos que existen diversos tipos de notificaciones, como la notificación simple, el emplazamiento, el requerimiento y la citación. (9)

Las notificaciones se definen como " todos aquellos procedimientos, formas o maneras a través de los cuales el Tribunal hace llegar a los particulares, partes, testigos, peritos etcétera, noticia o conocimiento de los actos procesales, o bien, presume que tal noticia les han llegado a dichos destinatarios o las da por enterados formalmente". (10)

La citación consiste "en un llamamiento que se hace al destinatario de tal medio de comunicación para que comparezca o acuda a la práctica de alguna diligencia judicial fijándose por regla general, para tal efecto, día y hora precisos". (11)

(9) Gómez Lara, Cipriano. Op cit. pp. 265.

(10) Ibidem. pp. 265.

(11) Ibidem. pp. 269

Visto lo anterior se puede decir que la citación para nuestro estudio, es el llamamiento que hace la autoridad administrativa, ya sea la SECOGOLF o las Contralorías Internas a los Servidores Públicos para que se presenten en el lugar, día y hora que se les designe para oír el contenido de una acusación y que alegue lo que a su derecho convenga, esto es, de acuerdo a nuestro órden Constitucional.

Acerca de las notificaciones rigen las siguientes reglas. (art. 309 CPEU):

- 1.- Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación serán personales;
- 2.- Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;
- 3.- De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo y
- 4.- Cuando se estime que se trate de un caso urgente.

En todo caso, la notificación deberá ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello y del personal a su servicio.

En los casos de audiencia en las Dependencias o Delegaciones, la Contraloría Interna enviará el expediente a la Unidad de Asuntos Jurídicos, la cual citará al presunto responsable a la audiencia prevista por el

artículo 64 de la LMRSP, marcando copia de la citación en su caso, al Sindicato para el efecto de que si lo estima procedente comparezca. Si en la audiencia el presunto responsable acepta su responsabilidad, la Unidad de Asuntos Jurídicos procederá a requerirle la solvencia de la misma de acuerdo con el artículo 76 de la LMRSP, que a la letra cita:

"Si el Servidor Público presunto responsable confesare su responsabilidad por el 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 resuelva disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación".

En caso contrario, el expediente se remitirá junto con las actuaciones levantadas a la Contraloría Interna a efecto de que se proceda a realizar la audiencia.

En los casos de audiencias en las Dependencias, se citará al presunto responsable, en la que intervendrá un representante de la Dirección General de

Asuntos Jurídicos; del oficio por el cual se cite al presunto responsable se marcará copia en su caso para el Jindicto, si el servidor Público es de base.

Si en la audiencia el presunto responsable confesará su responsabilidad, de igual manera se procederá a lo dispuesto al artículo 70, ya mencionado, en caso contrario, la Contraloría Interna en base al expediente y los documentos generados por las actuaciones así como de las auditorías practicadas, apeándonos al Título Cuarto, Capítulo Primero, relacionados con la prueba, del CFPG; se procederá a emitir la resolución y finalización de la audiencia, la cual deberá darse basándose en razonamientos lógico-jurídicos, como lo disponen los artículos 14 y lo Constitucionales.

El artículo 64 en su fracción segunda de la LFRSP establece:

"II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al jefe jerárquico".

Así mismo en la fracción tercera abunda:

"III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad adminis-

trativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias".

Las irregularidades determinadas por las Delegaciones o las Dependencias, deberán ser dadas a conocer a la Contraloría Interna a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes de la fecha en que se hubiese incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, debido a que pueden prescribir en 3 meses, aquéllas que por beneficio obtenido o daño causado no exceda de 10 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., y en los demás casos prescribirán en 3 años. (Art. 78 LFRSP)

Si de las irregularidades detectadas por la Contraloría Interna en las Dependencias o Delegaciones, traigan como consecuencia una sanción económica mayor de 100 veces el salario mínimo vigente en el D.F., ésta formará el expediente, el cual con acta administrativa y mediante oficio se enviará a la SECOGEP, para que proceda de acuerdo al artículo 62 de la LFRSP. Del mismo expediente se remite copia a la Dirección de Asuntos Jurídicos o Unidad, según corresponda, se remita copia a la Dirección General de Presupuesto y Programación de la Secretaría para el registro contable.

Una vez recibida de la SECOGEP la resolución definitiva la Contraloría Interna dará vista a:

- Programación, Presupuesto y Contabilidad, para el descargo contable.

- Recursos Humanos, para el expediente del Servidor Público.

- Recursos Materiales y Servicios Generales, para dar de baja el activo fijo en su caso.

- Asuntos Jurídicos, para los efectos que ha ya tenido por el incumplimiento de la obligación.

- Delegación o Dependencia del Servidor Público, para dar por notificado en caso de que el Servidor Público pertenezca a una de estas.

La Contraloría Interna, someterá a acuerdo del C. Secretario del Ramo las medidas disciplinarias, quien de considerarlo procedente acordará su aplicación según el artículo 68 LFRSP.

Se mandarán oficios de las resoluciones dadas a las siguientes Dependencias, a efecto de que de inmediato se ejecute la sanción correspondiente:

- Oficialía Mayor,
- Recursos Humanos,
- Dirección General de Asuntos Jurídicos,
- Dependencia donde preste sus servicios el presunto responsable y,
- Presunto responsable.

Siendo la resolución sancionatoria, se le aplicarán las medidas disciplinarias contempladas en el

artículo 53 de la LFRSP:

"Las sanciones por falta administrativa 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".

Sobre el apercibimiento, diremos que es la "Corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario intimidándole a evitar la repetición de una falta". (12)

La amonestación sería la "advertencia que el juez (órgano sancionador) dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada". (13)

La amonestación privada, es aquella que se ha

(12) De Pina Vara, Rafael. Op cit. pp. 90.

(13) Ibidem. pp. 78

ce en forma verbal y sin dejar constancia documental. La amonestación pública, debe quedar por escrito, con la finalidad de que quede plasmada en el registro de Servidores Públicos Sancionados, de acuerdo al art. 68 de la LFRSP.

La suspensión se puede decir que es la sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado. En la LFRSP existen dos tipos de suspensiones, la primera la establece el artículo 53 fr. III; y la segunda la menciona el artículo 64 en su fracción IV la cual tiene naturaleza procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpaado.

La destitución se define como "La separación de cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal mediante el procedimiento preestablecido". (14)

La inhabilitación es la "sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos y funciones". (15)

Sobre las sanciones económicas, el artículo

(14) Ibidem. pp. 236.

(15) Ibidem. pp. 303.

55 de la LFRSP establece:

"En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

En este primer párrafo se observa que, no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica. El segundo párrafo y las fracciones del mencionado artículo es la base para determinar el pago de la sanción económica. Ahora, el artículo 55, establece que las sanciones económicas se pagarán una vez determinada la cantidad líquida, por lo que en sus fracciones muestra el procedimiento. Este procedimiento se puede ejemplificar de la siguiente manera:

Importe del Beneficio Obtenido	\$ 300,000.00
Dos Veces el Importe del Beneficio	
Obtenido: \$ 300,000.00 + 300,000.00 =	600,000.00
Por lo que la Cantidad Líquida	
es de:	600,000.00
Si el Salario Diario es de	12,000.00
El Mensual es de	360,000.00
	\$ 600,000.00
Entonces tenemos que	-----= 1.66
	\$ 360,000.00

El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente al día de pago, suponiendo que éste ya fue de \$ 15,000.00 diarios y por lo tanto de \$ 450,000.- tendríamos:

1.66 X 450,000.00 = 747,000.00

Por lo tanto, el importe de la sanción económica al día de pago es de \$ 747,000.00.

El artículo 77 de la LFRSP, establece que:

"Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta Ley, la Secretaría podrá emplear los siguientes medios de apremio:

"I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;

"II. Auxilio de la fuerza pública.

"Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal".

3.4. Etapa de Impugnación.

A reserva de que en el siguiente capítulo nos referiremos a este punto con mayor amplitud, haremos un breve bosquejo sobre el particular.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla los siguientes medios de impugnación en sus siguientes artículos:

"Artículo 71. Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que impongan

sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recorrida".

"Artículo 70. Los sujetos sancionados podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese Tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes".

Abundando el artículo 73 establece que se podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así mismo la resolución del recurso de revocación podrá impugnarse ante el Tribunal mencionado.

La importancia que revisten tales recursos es primordial en los derechos del Servidor Público, éstos, vienen a ser una protección real ya que, el procedimiento disciplinario se caracteriza por inclinarse hacia la autoridad por ser juez y parte. Entonces frente a tales procedimientos se ha reconocido la necesidad de los recursos, primero para desahogar a los órganos jurisdiccionales y por considerar que los actos del inferior deben estar sujetos a revisión.

4. TRANSFORMACION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO AL
AMBITO MERAMENTE PROCESAL

4.1. Medios de Impugnación en la Doctrina

4.1.1. Recursos Administrativos

4.1.2. Recursos de Revocación

4.2. El Procedimiento Contencioso -
Administrativo

4. Transformación del Procedimiento Administrativo Disciplinario al ámbito meramente Procesal.

Hasta el momento nos hemos referido al sujeto principal que es el Servidor Público, las bases históricas-legales del procedimiento disciplinario, así como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración Pública para hacer efectiva las responsabilidades de los servidores públicos, manifestando la voluntad del órgano sancionador, que absuelva o aplique una medida disciplinaria al servidor público responsable de la comisión del hecho ilícito.

En el presente capítulo mencionaremos el derecho que confiere el ordenamiento jurídico administrativo a los servidores públicos para objetar la resolución administrativa disciplinaria que les afecte, su razón de ser se encuentra en los principios universales de defensa que se reconoce a todo inculcado, de origen Constitucional.

Es pues importante la autorización de impugnación en contra de la resolución final del acto sancionatorio, si se tiene presente para aquello que, aún durante la propia secuela del procedimiento los inculcados tuvieron oportunidad de intervenir en apoyo a sus derechos, con más razón tienen para reclamar el acto ya firmado que ha dado término al procedimiento anterior a su formación, y que contiene la sanción misma que se les

ha impuesto.

Al respecto Sayagués Laso, expone "aun la Administración mejor organizada e intencionada, es susceptible de incurrir en error y dictar actos objetables por cualquiera de las causas mencionadas. De ahí que sea necesario establecer los medios adecuados para que la Administración pueda revisar sus propios actos, sin obligar a que los interesados lleguen a la vía contenciosa. Para ese fin existen los recursos administrativos". (1)

4.1. Medios de Impugnación en la Doctrina.

En base a los principios universales de defensa se puede decir que en cualquier tipo de proceso existe un principio de impugnación, inclusive en aquellos en donde no existe reglamentado un recurso, ya que se puede dar a través de un segundo o ulterior proceso.(2)

De Pina, sobre el respecto menciona "Son las

-
- (1) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martín Bianchi, Montevideo, 1953-1959, T. I, pp. 470.
- (2) Gómez Lora, Cipriano. Revista Procesal, "Las Impugnaciones Procesales", Año 3, México, 1974, Nos. 3, 4 y 5, Cárdenas Editor, pp. 303.

facultades conferidas a las partes y poder del Ministerio Público, en su caso, que les permite combatir las resoluciones de los jueces cuando entienden que no se ajustan a derecho... (ofrece) la oportunidad de corregir los errores en que los jueces puedan incurrir en la aplicación del derecho, no ya por malicia, sino simplemente, por las dificultades propias de su función y en atención a la fiabilidad humana". (3)

Así mismo Gómez Lara al citar a Micheli expone: "Los medios de impugnación son, los instrumentos procesales ofrecidos a las partes para provocar aquel control sobre la decisión del juez y este control es, en general (precisamente para la apelación a un juez no sólo diverso de aquél que ha emitido el procedimiento impugnado o gravado, sino también de grado superior, aún cuando no esté en relación jerárquica verdadera y propia con el primero. No se excluye sin embargo que en ciertos casos, en consideración al tipo de control invocado, este último sea ejercitado por el mismo juez que ha pronunciado la sentencia, objeto de control)". (4)

Gómez Lara, en el mismo sentido expone, "Son todos aquellos recursos, procedimientos, instancias o acciones, que las partes tienen para combatir los actos

(3) De Pina Vera, Rafael. Op cit. pp. 351.

(4) Gómez Lara, Cipriano. Revista Procesal, Op cit., pp. 303-304.

o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, equivocados, no apegados a derecho o injustos". (5)

En los medios de impugnación se dan tres supuestos de la necesidad jurídica:

a) La falta de condiciones legales dentro de las que se emite el acto o se produce la conducta impugnada. Con ésto da la nulidad del procedimiento, el objeto del procedimiento será el debate sobre la procedencia de la censura del acto. Y la finalidad será precisamente la nulidad, la desaparición de los efectos que se hayan presentado.

b) La inadecuación de sentido contextual, da motivo al control, el cual tiene como hipótesis una inconexión del acto dentro de un contexto jurídico general o universal.

c) La violación normativa por el contenido mismo de lo impugnado; Da motivo a la revocación el cual acredita algo indebido respecto de una situación concreta, se ataca el antijurídico del acto autoritario para obtener a través del reaceramiento una crítica, con la finalidad de que revoque lo ordenado, extinga o modifique. (6)

(5) Ibidem. pp. 306

(6) Briseño Sierra, Humberto. Revista de la Facultad de Derecho de México, "Nuevas Reflexiones Sobre la Impugnación", UNAM, Julio-Dic., 1975, T.XXV, Num 99 100, pp. 923.

En muchas ocasiones se confunden los términos de recursos y medios de impugnación. Al respecto Gómez Lara menciona "todo recurso es en realidad un medio de impugnación; por el contrario existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa pues que el medio de impugnación es el género y el recurso la especie". (7)

"El recurso técnicamente es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un examen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia del mismo proceso. Por el contrario pueden existir medios de impugnación extrametaprocésales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él, estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos". (8)

Otra definición de recurso no la da De Pina al mencionar que es el "Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal, así mismo puede ser el medio de impugnación de las resoluciones judiciales que permite a quien se halla legitimado para inter-

(7) Gómez Lara, Cipriano. Revista Procesal, pp. 30o.

(8) Ibidem. pp. 30o.

ponerlo someter la cuestión resuelta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano jurisdiccional en grado dentro de la jerarquía judicial, para que enmiende, si existe, el error o agravio que lo motiva". (9)

Entonces se puede decir que los medios de impugnación son todos aquellos instrumentos legales de que las partes se valen para proteger su esfera jurídica contra la falta de condiciones legales, violaciones normativas y las inadecuaciones del sentido contextual que expresen las autoridades administrativas y judiciales.

4.1.1. Recursos Administrativos.

Todos los actos de la Administración Pública, deben de estar fundados y motivados en leyes u ordenamientos previamente establecidos, de tal manera que al momento de someterlo a un riguroso examen con la Ley Su preme pueda soportarlo. Lamentablemente la actuación del poder público no siempre se ajusta a los lineamientos establecidos, ya sea por sus interpretaciones erróneas, exceso de cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades por parte de los servidores públicos, entonces es donde se ha reconocido la necesidad de establecer a

(9) De Pina Vara, Rafael. Op cit, pp. 414.

los particulares recursos o medios de defensa contra la propia Administración Pública.

Así, los recursos establecen un derecho a la protección contra actos que lesionen la integridad jurídica, dictados por autoridades jurisdiccionales y administrativas.

Gabino Fraga, al respecto menciona que el recurso administrativo "constituye un medio legal de que dispone el particular afectado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"(10)

Para Margain recurso administrativo es "todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".(11)

En el mismo sentido Ivan Seguel expone "los recursos en estudio son los medios autorizados por la propia Administración para dejar sin efecto los actos

(10) Fraga, Gabino. Op cit. pp. 439

(11) Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Jus, México, 1985, pp. 179.

emanados de ella misma y constituyen pronunciamientos típicamente administrativos, evacuados justamente en el ejercicio de la función administrativa". (12)

Juana Treviño establece "El recurso administrativo es un medio ordinario y directo de defensa que tiene a su alcance los gobernados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica, con el objeto de que éste sea revocado o cuando menos modificado, cuando sea demostrada la ilegalidad del acto". (13)

En base a lo anterior podemos decir que los recursos administrativos, constituyen los diferentes medios que franquea la ley para que los servidores públicos sancionados con una medida disciplinaria puedan lograr que la autoridad competente, por la vía administrativa, modifique o invalide la medida impugnada.

Como elementos de todo recurso administrativo tenemos:

"1. La existencia de una resolución administrativa que afecte el derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

"2. La fijación en la Ley de las autoridades

(12) Seguel Cáceres, Ivan. El Proceso Formativo del Acto Disciplinario en la Administración Pública, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1965, pp. 194.

(13) Autor citado por De la Garza, Sergio. Justicia Administrativa, "Recursos Administrativos", Trillas, México, 1987, pp. 26.

administrativas ante quien debe presentarse.

"3. La fijación de un plazo dentro del cual debe interponerse el recurso.

"4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

"5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

"6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo". (14)

Como ventajas del recurso administrativo tenemos:

a) Es un control de la legalidad de la autoridad administrativa.

b) Permite que la propia autoridad enmiende sus errores sin darlos a conocer públicamente, operando como un "cedazo", dejando que lleguen a los tribunales únicamente los asuntos en que no se presenten errores garrafales.

c) Da la oportunidad de que las autoridades administrativas conozcan de lagunas o fallos de técnica legislativa existentes en la ley, que no conviene que el reclamante exhiba en un tribunal, pues la publicidad de la sentencia recibirá mayor difusión que aquella re-

(14) Fraga, Gabino. Op cit. pp. 439-440.

solución administrativa que diere la razón al recurrente.

d) El recurso será resuelto conforme a justicia y no conforme a derecho, como se llevaría en un tribunal, dando mayor oportunidad al recurrente por la impugnación mal formulada.

e) Al actuar los recursos como "cedazo", se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a los tribunales.

f) Si se resuelve a favor del particular, se ra más expedito la justicia administrativa. (15)

Las desventajas que existen son:

a) En muchas ocasiones el órgano sancionador piensa que la razón siempre la tiene la administración pública.

b) Las decisiones importantes muchas veces deben darse a conocer a la autoridad superior, por lo que la resolución de antemano se sabe que será confirmada.

c) Cuando se percata el órgano de poder que no le asiste la razón, retardará más la posible solución del caso. (16)

El fundamento de los recursos administrativos lo tenemos desde antes del año de 1928, el cual exis-

(15) Margain Manautou, Emilio. Op cit. pp. 14-17.

(16) Ibidem. pp. 17-18.

tía solamente el juicio de oposición ante los juzgados de distrito, contra las resoluciones de la Hacienda Pública Mexicana, dejando al recurrente en posibilidades, ya sea de optar por el juicio de oposición o de garantías. En el año 1929, el recurso administrativo constituía un trámite obligatorio, previo a la interposición de la demanda de amparo. (17)

En la Ley de Amparo, en su artículo 73 fr. XV establece, que es improcedente el juicio de garantías

"Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medios de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

Así también el artículo 202, fr. VI del Código Fiscal (+), sirve de base al mencionar, es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal, contra actos:

"Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa".

(17) Ibidem. pp. 20

(+) En adelante se pondrá CF

Los recursos administrativos se pueden clasificar, según Margain⁽¹⁸⁾ en atención a:

1. La autoridad ante quien se interpone:

a) Los que se promuevan ante la misma autoridad que emitió el acto;

b) Los que proceden ante el Superior Jerárquico; y

c) De los que conoce una comisión o dependencia especial.

2. En atención a quien lo interpone:

a) Por quien tenga interés legítimo directo, el titular de la resolución emitida por la administración pública;

b) Por quien tenga interés legítimo indirecto, cualquier otra persona afectada por el acto administrativo.

3. En atención al objeto que se persigue:

a) Recursos de reconsideración o revocación, se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto, por contener errores numéricos, de cálculo o de procedimientos.

b) Recurso de revisión, tiene por objeto que la autoridad jerárquica superior revise la resolución impugnada por violaciones de fondo alegadas por el recurrente.

4. En atención a la materia:

a) Recursos que impugnen resoluciones de

(18) Ibidem. pp. 31-37.

derecho público.

b) Recursos que impugnen resoluciones de derecho privado, al celebrarse actos jurídicos con particulares pactándose juicios ante la autoridad del fuero común en caso de conflicto.

5. En atención al ordenamiento que lo establece:

a) Por ley formalmente legislativa, en un ordenamiento que expide el órgano a quien la Constitución le confiere dicha facultad;

b) Por un reglamento, siempre y cuando no sea de ejecución, que sea de un ordenamiento autónomo.

6. En atención a su naturaleza:

a) Obligatorio, cuando se debe de agotar antes de acudir al juicio;

b) Optativo, queda al criterio del particular el agotarlo antes de acudir al juicio.

7. En atención a nuestra legislación federal

a) Recursos existentes en ordenamientos administrativos:

- Especiales, se encuentran en leyes especiales;

- Generales, se encuentran en ordenamientos que se aplican supletoriamente en todo lo no previsto por ordenamientos especiales. Se agotan contra todo acto que tenga su origen en la aplicación de una ley.

b) Recursos existentes en ordenamientos, que son de índole jurisdiccional.

Un punto de suma importancia para nuestro estudio es saber, si la autoridad administrativa que resuelve actos administrativos ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo, esto es, si nos encontramos ya dentro del ámbito meramente procesal.

Al respecto Gómez Lara, al hablar sobre la impugnación administrativa indica "Este sector de recursos, quejas y reaceramientos, '...nosotros lo entendemos limitado al campo en el cual la relación del gobernado es simplemente lineal frente al órgano de gobierno que es el mismo del que se reclama el acto, o el superior jerárquico del cual depende orgánica y funcionalmente. Estamos en el umbral del proceso, pero todavía no el él', es pues, todo el muy amplio campo de la impugnación administrativa, un sector también paraprocesal, porque está a un lado, junto al proceso, y presenta en muchas ocasiones similitudes y paralelismos en el mecanismo de su procedimiento y en la forma de sus resoluciones". (19)

Al respecto y con motivo de la controversia en el recurso administrativo para que pueda ser jurisdiccional, ésta no existe, ya que se necesita que las pretensiones de la administración fueran contradicto-

(19) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Op cit. pp. 314.

rias con las del particular, y esto no se da hasta no agotarse la vía administrativa, lo que si se puede decir que éstas son meras revisiones. A lo referente a que si tienen las mismas formalidades de un procedimiento jurisdiccional, las formalidades del recurso no trascienden a la naturaleza jurídica de la función. Y por último y una de las diferencias más importantes, es que no existe propiamente un órgano independiente ante quien se dirima la controversia. (20)

Por lo que, en conclusión, el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, es solamente un acto de revisión.

4.1.2. Recurso de Revocación.

Para efecto del procedimiento administrativo disciplinario, según el artículo 73 de la LFRSP establece:

"El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

"La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

(20) Fraga, Gabino. Op cit. pp. 442.

Entonces tenemos que la ley da como único recurso de impugnación contra actos de la administración pública, en materia disciplinaria el recurso de revocación, y el cual es optativa.

De Pina, al definir los recursos de revocación, establece "es el medio de impugnación utilizable contra los decretos y autos no apelables, cuya decisión compete al juez que lo dictó". (21)

Para Serra Rojas la revocación es "una manifestación de voluntad de la administración pública, uni lateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos o de interés público". (22)

Al respecto la Suprema Corte de Justicia en la Jurisprudencia sobre la revocación de las resoluciones administrativas, Índice 1917-1965, tesis jurisprudencial número 228, 2a. Sala, pp. 275, expone:

"La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de un tercero, o cuando las resolu-

(21) De Pina Vara, Rafael. Op cit. pp. 414.

(22) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a Ed Porrúa, México, 1974, T.I, pp. 359.

ciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior dictada en el mismo asunto".

En base a lo anterior Garcia Cáceres afirma:

"Convendría analizar si la denominación del recurso de revocación es la adecuada, porque la doctrina identifica la revocación con un acto unilateral y oficioso de la autoridad administrativa que no requiere de promoción o instancia del particular afectado. Probablemente un nombre más correcto sería el de recurso de reposición o el de recurso de reconsideración administrativa". (23)

Para efectos de nuestro estudio, seguiremos llamándolo recurso de revocación dado que el término ya tiene un amplio arraigo, por lo que se prefiere mantenerlo. Y lo definiremos como el medio de impugnación el cual, es sometido al órgano sancionador que emite el acto, para que reconsidere, tratando de subsanar posibles errores en el procedimiento.

En base a la clasificación dada en el punto anterior de colocar a la revocación por sus elementos:

1. En atención a la autoridad ante quien se interpone, la revocación se encuadra ante la propia au-

(23) Autor citado por De la Garza, Sergio. Op. cit. pp. 28

toridad que emitió el acto. (71 LFRSP)

2. En atención a quien la interpone, es por quien tenga interés legítimo directo. (Arts. 70, 71, y 73 LFRSP)

3. En atención al objeto que se persigue, es recurso de revocación, ya que tiene la finalidad de que la autoridad quien emitió el acto, reconsidere éste.

4. En atención a la materia, son recursos que impugnan resoluciones de derecho público, ya que son actos de autoridad administrativa.

5. En atención al ordenamiento que lo establece, es por ley formalmente legislativa ya que lo confiere el poder legislativo y es la LFRSP.

6. En atención a su naturaleza, es opcional en base al artículo 73 de la LFRSP.

7. En atención a nuestra legislación federal, proviene de una ley especial, por ser autónoma.

Ya concluido el procedimiento administrativo disciplinario, con la resolución que emite el órgano sancionador según el artículo 53 LFRSP ya descrito anteriormente, el Servidor Público podrá impugnar la resolución en base al artículo 71 de la LFRSP, mediante el recurso de revocación, el cual tiene un plazo para impugnar de quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La presentación será mediante escrito ante la

autoridad autora de la resolución recurrida, en este caso se dará ante el coordinador de quejas y denuncias o director del Área, en el caso de que sea una dependencia de la Secretaría en el interior del país, se puede enviar dentro el mismo plazo, por correo certificado con acuse de recibo, teniéndose como fecha de presentación, el día en que se entregue el escrito en la oficina de correos. (Art. 71 fr. I)

Como requisitos mínimos de la tramitación del recurso por el Servidor Público, tenemos:

a) Nombre del Servidor Público o representante legal, con los documentos que lo justifiquen legalmente. En caso de que se omitan dichos documentos, la autoridad prevendrá al Servidor Público recurrente.

(Arts. 322 fr. II párrafo primero; 323, 324 y 325.CFFC)

b) Domicilio para oír notificaciones.

c) Expresión de la autoridad, o sea la Contraloría Interna, Unidad de Quejas y Denuncias. (Art. 322 fr. II).

d) El destinatario, ya sea la SECOGEP o las Contralorías Internas.

e) La resolución impugnada que afecte al Servidor Público o el procedimiento administrativo disciplinario que culminó con dicha resolución, por las violaciones que se hayan cometido. (Art. 71 fr. I LFRSP)

f) Identificación de documentos u oficio que contenga la resolución impugnada. (Art. 71 fr. I LFRSP)

g) Los agravios que cause la resolución impug-

nada, esto es, el derecho lesionado por no haberse acatado lo dispuesto por la LFRSP o el CFPC, por lo que se debe precisar la causa, el precepto legal o reglamento violado y el concepto de la violación. (Art. 322 fr. III CFPC).

h) Las pruebas se deben rendir en un plazo de cinco días el cual podrán ampliarse por cinco días más y deben de estar relacionadas con cada uno de los hechos. (Art. 71 fr. II párrafo segundo).

i) Se debe acompañar al escrito la constancia de la notificación de la resolución combatida. (Art. 64 fr. II).

La admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas la autoridad (SECOGEP o Contralorías Internas) resolverá sobre de ellas, desechando de pleno las que no fuesen idóneas, considerando como requisitos esenciales de admisibilidad, que se presente por escrito; dentro del término legal y que se encuentre firmado por el interesado o por su representante. (Art. 71 fr. II primer párrafo).

Según el artículo 93 CFPC, por ser ley secundaria de la LFRSP, las pruebas que se pueden ofrecer son:

- "I. La confesión;
- "II. Los documentos públicos;
- "III. Los documentos privados;
- "IV. Los dictámenes periciales;
- "V. El reconocimiento o inspección judicial;

"VI. Los testigos;

"VII. Las fotografías, escritos y notas taquígrafas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

"VIII. Las presunciones".

Al respecto cabe señalar que procedimientos administrativos parecidos al disciplinario, como son los establecidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor; Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y la Ley de Normas, de Pesas y Medidas, establecen en los recursos llevados contra sus resoluciones que la prueba confesional no se aplica.

Así ya concluido el período probatorio, se procederá a emitir resolución por parte de la autoridad la cual debe estar debidamente fundada y motivada. Se dará la resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes notificando al Servidor Público. (Art. 71 fr. III).

Margain al hacer alusión a las clases de resolución con que termina el recurso de revocación, establece que se puede:

"I. Desecharlo por improcedente, esto es, por darse alguna de las causales de improcedencia.

"II. Confirmar el acto impugnado por resultar inoperentes los agravios expuestos, o bien porque el recurrente no aportó las pruebas idóneas o porque habiéndolas ofrecido no las presentó, no obstante el requeri-

miento que se le hizo.

"III. Mandar reponer el procedimiento administrativo, si en efecto se violó el procedimiento que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por ejemplo, el de notificación o para la recepción de pruebas en un trámite administrativo, etc.

"IV. Dejar sin efectos el acto impugnado porque las violaciones legales expuestas como agravios son de fondo, no dando lugar a que se corrija el acto impugnado o bien porque en efecto el derecho le asiste al recurrente.

"V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. En el primer caso, cuando el recurso administrativo se originó por la negativa a otorgarse una autorización o una exención, ello provoca, al resolverse el recurso, que se dicte un nuevo acto concediéndose lo solicitado.

"Bien podemos señalar una sexta y séptima resolución, que es el sobreseimiento del recurso por haberse dejado sin efecto el acto recurrido por la propia autoridad responsable, o bien el sobreseimiento por ser extemporánea la interposición del recurso y respecto a lo cual se percata la autoridad hasta el momento de resolverse lo precedente". (24)

Así el recurso de revocación empleado contra

(24) Margain Manautou, Emilio. Op. cit. pp. 75-76.

La resolución que dicte el procedimiento administrativo disciplinario, sigue siendo un acto de carácter administrativo, aunque tenga características de proceso todavía no entra en él, todavía existe una dualidad en las partes ya que la que emite sobre la resolución del recurso es la misma que emitió el acto impugnado, por lo tanto no existe una triangulación procesal entre actor juez y demandado.

La mayoría de las resoluciones se resuelve a favor del órgano que emitió el acto, esto es, la dirección de quejas y denuncias, y contra esta resolución tenemos el juicio contencioso-administrativo, el cual adelantándonos al estudio de éste, diremos que es un verdadero proceso ya que existe una triangulación procesal por ser el juez una parte del proceso muy diferente al actor y al demandado, esto es, que aunque en la forma el contencioso-administrativo dependa del ejecutivo, en lo material tiene funciones de judicial.

4.2. El Procedimiento Contencioso - Administrativo.

El control que la Administración Pública pretende ejercer sobre sus actos, no es suficiente con los recursos de revocación, puesto que sigue existiendo la imparcialidad que deviene desde el procedimiento administrativo disciplinario como ya se ha explicado.

Por esta razón, es necesario "establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración". (25)

Así el control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública ha dado lugar al nacimiento de lo que llamamos Contencioso - Administrativo.

Se dice que es un control jurisdiccional ya que el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo administrativo, de una autoridad administrativa y con apoyo del derecho administrativo. (26)

Para Porras y López, el procedimiento contencioso-administrativo fiscal "es la legítima controversia, por violación o desconocimiento de un derecho, entre causantes y la Secretaría de Hacienda ante las autoridades administrativas que resuelve conforme a derecho". (27)

(25) Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 447 - 448.

(26) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pp. 111.

(27) Porras y López, Armando. Derecho Procesal Fiscal, Ed. Olimpo, México, 1969, pp. 100.

Así para Fraga, el término se puede definir desde dos puntos de vista:

"a) Formal(...) se define en razón de los órganos para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

"b) Material(...) existe el contencioso-administrativo, cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración con motivo de un acto de ésta última. (28)

Con lo anterior, al Contencioso-Administrativo lo podemos llegar a definir como aquél suceso de actos jurisdiccionales que tiene como objeto resolver una controversia de carácter administrativo, por actos definitivos de poder público, imputables a la Administración Pública y que lesionan el derecho del particular en forma personal y directa.

Sobre su historia en México, inicia en la Colonia, en donde el Virrey a nombre y representación del Rey de España, ejercía el poder ejecutivo en la Nueva España. Los alcaldes y corregidores en el interior del país ejercían a nombre del ejecutivo actos. Junto a Tribunales existentes en la Colonia habían Tribunales de Hacienda y Cuentas, cuya función no se encontraba determinada. Así, por decreto del 25 de mayo de 1553, Don

(28) Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 448.

Teodosio Lares, jurista del Partido Conservador, estructuró la Ley en México del Sistema Contencioso Administrativo, en el cual iniciaba diciendo 'No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas' 'Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo Contencioso Administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará el Presidente de la República', y agregaba en su artículo 13, que los Tribunales Judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa. (29)

Ya desde los inicios, en México como se puede observar, se establecía la independencia de la Administración Pública por sus actos, frente al poder judicial.

Junto con esta Ley, existió también la del 20 de septiembre de 1953, la cual establecía juzgados especiales de Hacienda para conocer de procesos civiles y criminales, en donde estuviera interesado el Fisco, éstas, por ley del 21 de Noviembre de 1955 se abolieron posteriormente. Más tarde con la Constitución de 1857 y que se reprodujo casi en su totalidad en la Constitución de 1917, se establece la separación de poderes en

(29) Porras y López, Armando. Op. cit. pp. 100.

su artículo 49 actual. (30)

No obstante lo anterior el artículo 104 Constitucional, al señalar que corresponde a los Tribunales Federales conocer de las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, se desprende que la competencia de dichos tribunales corresponde conocer únicamente de controversias de orden civil y criminal, y que cuando en dichas controversias se verse sobre carácter administrativo, no puede decirse que existe competencia del Tribunal Federal, en el mismo sentido se encuentra el artículo 14 Constitucional y 107 que en su apartado IV, dispone que:

"en materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso legal". (31)

Ya en 1963, con la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación el cual conocería de lo Contencioso Administrativo teniendo como punto de referencia ordenar la legislación en vigor sobre impuestos y multas, y en el cual se creó la tesis que expresa "no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante Tribunales Administrativos, si la intervención de éstos, no coarta el derecho de los particulares para

(30) Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 455.

(31) Ibidem. pp. 459-462.

ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos". (32)

Ya en base al Código Fiscal del 30 de diciembre de 1938 y con la reforma al artículo 104 del 19 de junio de 1967, se expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo, al decir "las Leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorio Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra resoluciones". (33)

Así mismo la estructura de lo contencioso administrativo la tenemos en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, el cual se publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1967, en su artículo primero establece:

"el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo de plena autonomía con la organización y atribuciones que esta Ley establece".

Ya estableciéndose las bases fundamentales

(32) Ibidem. pp. 463-464.

(33) Ibidem. pp. 465.

Carballo Balverena⁽³⁴⁾ comenta sobre 3 anteproyectos del Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, de los años de 1964, 1973 y 1981, y en los cuales se perfilaban dos tendencias:

a) El establecer Tribunales Federales de lo Contencioso-Administrativo para dirimir controversias entre el particular y la Administración Pública Federal.

b) Y configurar Tribunales en razón a materias específicas.

El proyecto de 1964 tenía las siguientes características:

a) Se tendría como base el Tribunal Fiscal de la Federación.

b) Se integra por un pleno y 9 Salas.

c) Su competencia sería contra cualquier acto de la Administración Pública, en materia administrativa y el cual debería promover el agraviado.

d) Las partes en el juicio serían el Titular de la Secretaría o del Departamento de Estado y se daba intervención al Procurador General de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público en juicios que versen sobre ingresos y egresos del erario federal.

e) Para que se suspendiera el acto impugnado se debería primero que otorgar una garantía de cumpli-

(34) Carballo Balverena, Luis. Justicia Administrativa, "Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo", Trillas, México, 1987, pp. 49.

miento de la obligación.

f) La denominación sería causal de ilegalidad, porque se necesitaba precaver no solamente contra cualquier acto administrativo sino también de los derivados de otra causal de injusticias.

g) El tribunal sería de plena jurisdicción, el cual con esto, el sentido de la sentencia no debería limitarse a declarar la nulidad o reconocer la validez, se ordenaría la reposición del procedimiento administrativo, este punto lo trataremos con mayor amplitud.

h) Se propuso establecer la apelación por las partes como recurso, el cual era una segunda instancia. (35)

La diferencia del segundo proyecto a éste, consiste en establecer una organización regional del tribunal y la existencia de una Sala Superior el cual conocería de los recursos de revisión. (36)

El tercer antecedente, habla también de la competencia el cual sería tan amplia que conocería de los juicios promovidos por los particulares contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal o, incluso de sus organismos descentralizados. (37)

(35) Ibidem. pp. 49-51.

(36) Ibidem. pp. 51-52.

(37) Ibidem. pp. 52.

Respecto de uno de los puntos del proyecto de 1964, nos habla que el tribunal debe ser de plena jurisdicción, al respecto Margain⁽³⁸⁾ comenta que existen juicios de plena jurisdicción y juicios de anulación o de ilegitimación.

En nuestro país, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia, en primera instancia, del tribunal administrativo de anulación, que es el tribunal fiscal de la federación. (Art. 104 fr. I párrafo tercero, 107 fr. IV Constitucional).

Así el contencioso administrativo de plena jurisdicción, federal o local, se ventila ante tribunales judiciales federales y el contencioso administrativo de anulación o de ilegalidad en materia federal, ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las diferencias que existen entre unos y otros son:

"a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía Constitucional; en el segundo, violación de la ley.

"b) En el primero, tiene medios para hacer

(38) Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, UASLP, México, 1969, pp. 11-12.

cumplir sus sentencias; el segundo, no cuenta con esos medios.

"c) En el primero, el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo, el efecto de la sentencia es general o sea erga omnes". (39)

A todo lo anterior se puede decir, que el contencioso de anulación es aquél en que se atacan actos de poder público. Por lo tanto el contencioso administrativo en México es de anulación, aunque no pierde su carácter de juicio de plena jurisdicción.

La substanciación en el juicio contencioso administrativo, se da en dos casos, primero cuando en el recurso de revocación se confirma el acto impugnado por el Servidor Público y segundo, directamente cuando la resolución que emita el órgano sancionador, esto es, quejas y denuncias, cause daño en la esfera jurídica del Servidor Público, en los dos casos inicia con la demanda de nulidad, que deberá ser presentada, salvo casos determinados, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución del órgano sancionador. Si se encuentra la autoridad en la población del recurrente, esto es, si el Servidor Público que demande un recurso de revocación por la resolución del procedimiento administrativo disciplinario o directamente la resolución

(39) Idem. pp 13-14.

del procedimiento disciplinario, habita en el Distrito Federal y el órgano que emitió el acto también, tendrá el término señalado, en caso contrario, si el Servidor Público es sancionado por una resolución disciplinaria y esté trabaja en el interior de la República podrá enviar la demanda de nulidad por correo certificado con acuse de recibo. La Administración en caso de resolución desfavorable, podrá presentar su demanda dentro del término de cinco años siguientes en que se ha hecho saber la resolución del procedimiento disciplinario al interesado. (Art. 207 CF)

Cuando se impugna una resolución por el recurso de revocación y la autoridad no emita su fallo, el Servidor Público podrá presentar su demanda en cualquier tiempo, a esto se le llama negativa ficta, el cual establece que si la autoridad guarda silencio por noventa días, el Servidor Público podrá ir ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (Art. 131 CF)

El escrito de demanda contendrá, nombre del Servidor Público, y del órgano sancionador que emitió la resolución que le cause un perjuicio, domicilio del Servidor Público y del órgano sancionador, la resolución impugnada, ya sea del procedimiento administrativo disciplinario o del recurso de revocación con motivo de una responsabilidad disciplinaria, así, los derechos que apoyen la demanda, esto es, por la inconstitucionalidad en que se llevó el procedimiento administrativo

disciplinario y por las arbitrariedades del órgano sancionador al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el ofrecimiento de pruebas contendrá el nombre de peritos y testigos, así como los interrogatorios en caso de prueba pericial y testimonial. (Art. 208 CF)

A la demanda se acompañarán; copias para el traslado, documentos justificativos de la personalidad y documentos en que se funde la acción, esto es, la resolución emitida por el órgano sancionador y demás documentos que demuestren el daño causado por la resolución emitida por el órgano sancionador. (Art. 209 CF)

El magistrado Instructor admitirá la demanda o la rechazará sino se ajusta a la Ley. Estas resoluciones pueden reclamarse ante la Sala correspondiente, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva. (Art. 242 CF)

Admitida la demanda se corre traslado de ella a la autoridad de quien se está impugnando la resolución disciplinaria que causa perjuicios al Servidor Público, quien deberá contestarla en el plazo de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento: el órgano sancionador al contestar la demanda se deberá referir a todos los hechos que el Servidor Público impute en su demanda de manera precisa; los hechos que se atribuyen a la oficina de quejas y denuncias quien

es el órgano que emite la resolución administrativa disciplinaria se presumen ciertos, salvo prueba en contrario, si la contestación no se presenta dentro del plazo si es omisa o no se presenta la documentación justificativa, el órgano sancionador administrativo a lo mismo que en la demanda se expresarán los hechos y el derecho con los cuales funde su contestación, a ésta se acompañarán copias de traslado, ofreciendo las pruebas que se consideren pertinentes para tratar de probar que la resolución emitida con motivo del procedimiento administrativo disciplinario estuvo conforme a derecho y a las bases Constitucionales, así como también indicando nombres de peritos y testigos (en caso de prueba pericial y testimonial), y se adjuntarán los interrogatorios respectivos. (Arts. 212, 213, 214, 215, y 216 CF)

En caso de que el Servidor Público considere algunos hechos que omitió en la demanda inicial, por motivo de no conocer el fundamento de la resolución impugnada del órgano sancionador administrativo, como es en el caso de negativa ficta, en donde el Servidor Público se dé cuenta del acto principal, hasta el momento de la contestación del órgano sancionador administrativo de la demanda, entonces el Servidor Público podrá ampliar su demanda dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda. (Art. 210 CF)

En caso de haber terceros coadyuvantes, éstos

podrán personarse, mediante un escrito dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se corra traslado en la demanda, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. (Art. 211 CF).

Una de las características del Tribunal Fiscal es que no hay réplica ni dúplica, la cual contribuye a darle mayor celeridad al juicio.

En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación se requiera al Servidor Público y al órgano sancionador para que dentro del plazo de 10 días presenten a sus peritos, el magistrado instructor señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial. (Art. 231 CF).

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá al Servidor Público y al órgano sancionador administrativo para que presenten sus testigos, señalando día y hora para el efecto. El órgano sancionador administrativo rendirá su testimonio por escrito. (Art. 232 CF).

La recepción y valorización de pruebas se hace conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles con las excepciones previstas, respectivamente en el artículo 234 CF. La oralidad predomina o concurre con la escritura en el desarrollo del juicio. (Art. 232 CF)

A mayor abundamiento el artículo 234 fr. II, menciona:

"El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala."

Tanto el Servidor Público y el órgano sancionador podrán presentar los alegatos por escrito u oralmente. En este último caso no podrán exceder de media hora por cada parte. (Art. 235 CP).

Así, el artículo 217 del CP, menciona que solo forman artículo de previo y especial pronunciamiento los de incompetencia en razón del territorio; el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por causa de muerte ó disolución y la recusación por causa e impedimento.

Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrá fuerza de cosa juzgada.

La sentencia que emite el juez de lo Contencioso Administrativo en el juicio de anulación por impugnación de la resolución del procedimiento administrativo disciplinario pueden ser en varios sentidos:

I. reconocer la validez de la resolución emitida por el órgano sancionador en el procedimiento administrativo disciplinario en todos sus puntos, teniendo

como base las pruebas, testigos y el peritaje expuesto en la audiencia, dando con esto la responsabilidad ya sea civil, penal, política o administrativa, dependiendo del incumplimiento de las obligaciones que se tuvieron por parte del Servidor Público.

II. Declarar la nulidad de la resolución del órgano sancionador en el procedimiento administrativo disciplinario, en el mismo sentido se tiene como base lo expuesto en la audiencia, y en donde se considera que el órgano sancionador incurrió en violaciones para la integración en el procedimiento administrativo disciplinario, así como violaciones a las garantías individuales de los Servidores Públicos, o bien no se reunió los requisitos indispensables para la integración de la responsabilidad adecuada con el incumplimiento que se pretendió aplicar, dando con lo anterior que las cosas se mantengan en la misma condición hasta antes del procedimiento administrativo disciplinario.

III. Declarar la nulidad de la resolución del órgano sancionador administrativo con motivo de una pretendida responsabilidad de los Servidores Públicos por incumplimiento de sus obligaciones para determinados efectos, señalando con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, esto es, cuando solamente se señalan violaciones en el procedimiento administrativo disciplinario, pero sin tocar el punto de la responsabilidad de los Servidores Públicos sancionados.

Contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, el particular cuenta con el juicio de amparo. La autoridad administrativa, a partir del Decreto del 30 de diciembre de 1946 (Diario Oficial 31 de diciembre de 1946) cuenta con un recurso de revisión en donde nos señala el artículo 85 de la Ley de Amparo, en su fracción I que los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de los autos y resoluciones del Tribunal responsable, así mismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 7 bis, fr. I b menciona que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes en materia administrativa, de sentencias el cual son dictadas por autoridades administrativas.

Como punto final y en base a lo analizado diremos que el Contencioso Administrativo es verdaderamente un proceso, el cual corrige fallas del procedimiento administrativo disciplinario, por tener todas las cualidades de una verdadera justicia administrativa procesal además de que aunque depende del ejecutivo no ejerce sus resoluciones con carácter arbitrario sino como un verdadero Tribunal Judicial, es por eso que lo considero como un Tribunal de plena jurisdicción y de anulación.

CONCLUSIONES

PRIMERA

Hasta antes de las reformas de 1982, existían variadas opiniones, todas ellas con el fin de encuadrar al sujeto activo de la Administración Pública en sus diferentes funciones, pero a lo más que se lograba era a confundir y omitir las responsabilidades y derechos que eran acreedores. Así, con el término de Servidores Públicos, se llegó a uniformar los deberes y derechos, así como sus responsabilidades, ya estableciéndolas todas en una ley específica, desapareciendo de este modo las clases en los trabajadores al Servicio del Estado.

SEGUNDA

Los derechos que mucho alude el artículo 123 Constitucional, el cual propugna un elevado nivel social, económico y cultural de los trabajadores, se encuentra restringido para los Servidores Públicos, y aún más para aquellos a los que llaman de "confianza", el cual no cuentan con la estabilidad del trabajo, que es la esencia del artículo 123 Constitucional. En base a lo mencionado, propongo que exista una estabilidad en el trabajo, creando una carrera para los servidores públicos, la cual tiene como finalidad, la continuidad en el trabajo, la selectividad de personal mayor capacitado y la elevación del nivel en beneficio de la Administración Pública.

TERCERA

Las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la LFRSP, dan cabida a arbitrariedades de parte del órgano sancionador por la amplitud de sus términos, por lo que propongo reformas a fin de adecuar dichas obligaciones al dinamismo que el término de Servidores Públicos tiene.

CUARTA

La responsabilidad es la situación jurídica, en que se coloca el Servidor Público por su relación con el Estado, surgiendo así mismo con la ejecución de un acto culposo típicamente contrario a derecho.

QUINTA

Como forma de control en materia administrativa en nuestro sistema legal, encontramos 4 tipos de responsabilidades, a saber: la civil, penal, política y administrativa. Las cuales no son excluyentes entre sí, sino complementarias.

SEXTA

La responsabilidad civil, no se encuentra bien definida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que lo que en sí se quiere de ésta es la restitución del daño causado, y la mencionada ley únicamente previene y sanciona. El Código Civil como ley complementaria que es de ésta, tampoco conduce a una vía rápida para el resarcimiento

de daños provocados, por lo que es necesario aplicar otra Ley secundaria como la Ley de Depuración de Creditos a Cargo del Gobierno Federal, para beneficio del particular afectado.

SEPTIMA

Con la ampliación de delitos tipificados en el Código Penal por actos ilícitos de Servidores Públicos, dán como resultado un mayor alcance a la aplicación de Responsabilidades, se tiende a salvaguardar con mayor amplitud los intereses públicos y privados.

OCTAVA

Surge como tercera responsabilidad, la política, como una verdadera emprendedora de Renovación, por su naturaleza de carácter moral era de muy difícil la aplicación de normas jurídicas, a los individuos que actualan fuera del marco jurídico, por lo que, con el juicio político se retira la confianza popular de aquéllos que gozan de un puesto por elección popular y que no cumplen con las obligaciones establecidas, teniendo con esto, la aplicación de normas jurídicas.

NOVENA

Así para redondear con los medios de control administrativos, la responsabilidad administrativa surge con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la Administración Pública. En muchas ocasiones es confundida esta

responsabilidad con las facultades patrimoniales que sanciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las cuales son complementarias, esto es, en virtud que pueden existir dos tipos de sujetos que pueden infringir las normas establecidas, los Servidores Públicos y los particulares.

DECIMA

Como primer antecedente directo del procedimiento administrativo disciplinario, es el juicio de residencia, el cual consistía en la investigación y evaluación de funciones que realizaba una persona previamente encomendada, acerca de otra que terminaba su encomienda o la pensaba proseguir.

DECIMAPRIMERA

Con la primera Constitución, el juicio de residencia tuvo un carácter político, el cual se centraba únicamente a altos funcionarios, como el Presidente, Legisladores y Magistrados. Ya en 1814 con el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana se ampliaba a aquellos funcionarios que firmaban alguna disposición contraria a derecho. Con el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, se habla de todos los funcionarios que cometieren cohecho, soborno o baratería. Con posterioridad surgen leyes de responsabilidades desvinculándolas según el Servidor Público. Se observa que México desde sus principios posee una rica tradición jurídica para combatir

la corrupción, además que existe una arraigada repulsa para aquellos que medran en el desempeño de sus cargos. Teniendo con esto una firme y encomendable resolución para moralizar la Administración Pública.

DECIMOSEGUNDA

Para seguir la línea que todas las legislaciones anteriores dieron sobre la responsabilidad, el marco legal actual implementó medios de control, así como organismos controladores, como la SECOGEF y las Contralorías Internas, dando como resultado, el ataque a la corrupción, ineficiencia y burocratismo.

DECIMOTERCERA

El procedimiento administrativo disciplinario puede dar inicio mediante dos formas, a saber: por quejas y denuncias y las intervenciones que realice la SECOGEF o Contralorías Internas en sus dependencias y Delegaciones.

DECIMOCUARTA

Al no existir formalidades legales para la integración y tramitación de quejas y denuncias, el órgano sancionador prevé una serie de pasos a seguir que pretenden ser expeditos, dando con esto, que en cada dependencia revisora se sigan procedimientos distintos para la integración del procedimiento.

DECIMOQUINTA

Para defender al Erario Federal de daños y perjuicios causados por culpa, dolo, negligencia o incumplimiento de alguna obligación, se establecen los pliegos preventivos de responsabilidades, los cuales al tener contradicciones en las disposiciones que los regulan, son obsoletos, por lo que en mi opinión es necesaria reformar el artículo 40 de la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a fin de uniformar y definir los diferentes criterios.

DECIMOSEXTA

Dado que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contienen de un modo exacto la continuidad del procedimiento, nos debemos de basar en la Ley supletoria como es el Código Federal de Procedimientos Civiles, a fin de complementar el procedimiento administrativo.

DECIMOSEPTIMA

Defino a los medios de impugnación como los instrumentos legales de que las partes se valen para proteger su esfera jurídica, contra la falta de condiciones legales, violaciones normativas y las inadecuaciones del sentido contextual que expresen las autoridades administrativas y judiciales.

DECIMOCTAVA

Así los recursos administrativos son los diferentes medios que fruncen la ley para que los Servidores Públicos sancionados con una medida disciplinaria puedan lograr que la autoridad competente, por la vía administrativa, modifique o invalide la medida impugnada.

DECIMONOVENA

El recurso de revocación es el medio de impugnación el cual, es sometido al órgano sancionador que emite el acto, para que se reconsidere, tratando de subsanar posibles errores en el procedimiento. Así el recurso de revocación es utilizado como cedazo, en donde se pretende eliminar errores graves en el procedimiento disciplinario. Como características que se observan, es que se impugna ante la misma autoridad que emite el acto, lo interpone el Servidor Público directamente afectado y se puede optar entre impugnar el acto por medio de este recurso o demandar ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En base a lo anterior se concluye que si que existiendo el carácter administrativo, aunque tenga características de proceso, todavía no entra en él, por la dualidad que sigue existiendo en las partes, ya que la autoridad que emite la resolución del recurso es la misma que emitió el acto impugnado.

VIGESIMA

Como control jurisdiccional verdadero de las resoluciones administrativas en perjuicio de los derechos de los Servidores Públicos, está el procedimiento Contencioso - Administrativo, al cual lo defino como, aquel suceso de actos jurisdiccionales que tiene como objeto resolver una controversia de carácter administrativo, por actos definitivos de poder público, imputables a la Administración Pública y que lesionan el derecho del Servidor Público en forma personal y directa.

VIGESIMAPRIMERA

El procedimiento Contencioso - Administrativo tiene las siguientes características; Su base es el Tribunal Fiscal de la Federación, su competencia es contra cualquier acto de la Administración Pública, emite actos jurisdiccionales y es de nulación y plena jurisdicción.

La substanciación del procedimiento administrativo es realmente procesal, ya que aunque es materialmente propio del ejecutivo, formalmente es judicial dándose todas las fases del proceso y existiendo ya la triangulación procesal.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM, México, 1973.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. La Teoría General del Proceso y la Enseñanza Procesal, Prensa Castellana, Madrid, 1968.

Avila López, Tomás. Un Juicio de Residencia, Oriente, Merida, 1820-1920.

Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración, 2a ed., Roque de Palma editor, Buenos Aires, 1955.

Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, 2a ed., Roque de Palma editor, Buenos Aires, 1960.

Bielsa, Rafael. La función Pública, Roque de Palma editor, Buenos Aires, 1960.

Boffi Boggero, Luis Ma. Responsabilidad, OMEBA, Buenos Aires, 1966.

Cárdenas, Raul F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1975.

Cavazos Flores, Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral, México, Trillas, 2a. ed., 1982.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 2a ed., Porrúa, México, 1985.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, 6a. ed., UNAM, México, 1983.

Gutierrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 5a. ed., Cajica, Puebla, 1982.

Jezé, Gastón Paul. Principios Generales de Derecho Administrativo, Reus, España, 1928.

Jimenez Castro, Vilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, Fondo de Cultura Económica, México, 2a. ed., 1975.

López-Nieto, Francisco. El Procedimiento Administrativo, José M. Bosch, Barcelona, 1960.

Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, UASLP, México, AHO 1969.

Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Jus, México, 1985.

Mazeud, Henri. Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, tr. Luis Alcalá-Zamora y Castillo 5a. ed., Juridicis, Buenos Aires, 1961.

Ots Capdequí, José Ma. Manual de Historia del Derecho Español, I.H.D.A., Buenos Aires, 1943.

Porras y López, Armando. Derecho Procesal Fiscal, Olimpo, México, 1969.

Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martín Bianchi, T. I, Montevideo, 1953-1959.

Seguel Cáceres, Ivan. El Proceso Formativo del Acto Disciplinario en la Administración Pública, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1965.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a. ed., Porrúa, México, T. I, 1974.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1975, 6a. ed., Porrúa, México, 1975.

REVISTAS CONSULTADAS

Briceño Sierra, Humberto. "Nuevas Reflexiones Sobre la Impugnación", revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Jul-Dic., 1975, Núms. 99-100, T. XXV.

Bunster, Alvaro. "La Responsabilidad Penal del Servidor Público", Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, México, 1983.

Carballo Balverena, Luis. "Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo", Justicia Administrativa, Trillas, México, 1987.

Colin Sanchez, Guillermo. "Las Audiencias y los Juicios de Residencia", Criminalia, Año XXIX, No. 5, México, 1963.

De la Cueva, Mario. "La Situación Laboral de los Trabajadores Públicos", Derecho Laboral, T. XXVII, Núm. 136

De la Garza, Sergio. "Recursos Administrativos", Justicia Administrativa, Trillas, México, 1987.

Galindo Garfias, Ignacio. "Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos", Revista Mexicana de Justicia, México, Vol. III: Núm. 4, Oct-Dic., 1985.

García Trevijano Fos, José A. "Tratado de Derecho Administrativo", Revista de Derecho Privado, T. III, 1964-1970.

Guía del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, Secretaría de Salud, México, 1987.

Gómez Lara, Cipriano. "Implantación de Carrera para los Funcionarios de la Empresa Pública", Anuario Jurídico, T. VIII, México, 1981.

Gómez Lara, Cipriano. "Las Impugnaciones Procesales", Revista Procesal, Año 3, Núms. 3, 4, 5 y 6, Cárdenas Editor, México, 1974.

González Alonso, B. "Anuario de Historia del Derecho Español", Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, T. XLVIII, Madrid, 1978.

Islas de Gonzalez, Olga. "Reformas al Título X del Código Penal en relación a los Delitos Imputables a los Servidores Públicos", Revista Mexicana de Justicia, Volumen III, Núm. 4, Oct-Dic., México, 1985.

Las Sagradas Escrituras. Libro Primero de Samuel, Capítulo 12, párrafo tercero.

DICCIONARIOS CONSULTADOS

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, 15va, Porrúa, México, 1988.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 7a. ed., Porrúa, México, 1963.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1922.

Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en el Fuero Federal, 1928.

Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en el Fuero Federal, 1931.

Código Federal de Procedimientos Civiles, 1932.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 1976.

Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, 1959.

Código Fiscal de la Federación, 1936.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación 1936.

Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, 1968.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, 1963.

Ley de Amparo, 1936.

Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, 1941.