

158
20/



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO FELIPE HERNANDEZ LEYVA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

1991



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.

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I: ANTECEDENTES	
A) LA CORRUPCION EN MEXICO Y LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD	6
B) CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	14
C) LEGISLACION QUE REGULA EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	17
CAPITULO II: RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	
A) DEFINICION Y CLASES DE SERVIDORES PUBLICOS.....	25
B) CONCEPTO Y DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	34
CAPITULO III: APLICACION DE SANCIONES	
A) CATALOGO DE OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	43
B) LAS SANCIONES.....	52
C) AUTORIDAD COMPETENTE PARA SU APLICACION.....	62
CAPITULO IV: ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSA BILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
A) CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	69

B)	INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	72
C)	SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.....	81
D)	MEDIOS DE IMPUGNACION.....	84
	C O N C L U S I O N E S	92
	BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

La adopción de un Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público que define las obligaciones de quienes en él desempeñan un empleo, cargo o comisión y que prescribe sanciones eficaces para quienes faltan a sus deberes, no sólo contemplando el aspecto sancionador, sino también el preventivo, constituye uno de los pilares de cualquier Estado de Derecho.

Así pues, al expedirse normatividad en este sentido se busca garantizar que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencia que les confiera la Ley, y que en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.

El 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS". Según exposición de motivos, esta reforma tiene como propósito dar el marco legal adecuado a la renovación moral de la sociedad que constituyó uno de los 28 postulados del Plan Básico 1982-1985 y Plataforma Electoral de Miguel de la Madrid Hurtado en su campaña presidencial.

El título cuarto reformado comprende los artículos del

108 al 114, donde se define al servidor público, se dan las bases para la expedición de leyes de responsabilidades estatales, así como federal; establece entre otras cosas, la autonomía de los procedimientos y la prohibición de imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza; la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas, indica quienes gozan de fuero constitucional y el procedimiento para desaforarlos; señala que la Ley de Responsabilidades determinará las obligaciones cuyo incumplimiento dará lugar a responsabilidad administrativa y civil de los servidores públicos que no gozan de fuero constitucional, por último establece las sanciones a imponerse y dispone que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada por la legislación penal.

Las reformas Constitucionales pretenden agotar todos los posibles actos y omisiones en que pueden incurrir los servidores públicos, evitar lo que tantas veces ha sucedido en nuestra historia, que los servidores públicos burlen o transgredan impunemente las leyes por falta de una adecuada instrumentación legal para hacer efectiva su responsabilidad pública.

Como consecuencia de la reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el presente estudio tratará lo previsto en el Título Tercero

de la Ley, denominado "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", dentro de los principios señalados en el capitulo que se elaboró para desarrollarlo.

En el Capítulo Primero se da una explicación general de la llamada Renovación Moral de la Sociedad que enarbó como bandera el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, siendo candidato a la Presidencia de la República; tocando el problema de la corrupción que se propone disminuir en la sociedad mediante la transformación de la Administración Pública Federal, dando el marco legal que regularía el control interno y los aspectos a controlar.

En el Capítulo Segundo entramos ya a estudiar a los servidores públicos y las responsabilidades a que pueden estar sujetos dependiendo de las faltas cometidas o en su caso la coexistencia de varias responsabilidades por una sola conducta del servidor.

El Capítulo Tercero se refiere a las obligaciones que tiene todo servidor público, las sanciones a que puede hacerse acreedor por alguna infracción u omisión cometida a la norma y la autoridad que va a aplicarla en virtud de la gravedad del caso.

Por último en el Capítulo Cuarto damos un concepto de lo que a nuestro criterio comprende el Procedimiento Administrativo Disciplinario, así como su instauración y substanciación; fundamenta-

mos también la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles y analizamos los medios de impugnación a que tienen derecho los infractores, sugiriendo finalmente algunas posibles reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al advertir algunas imprecisiones en la misma dentro del Capítulo a estudio, esperando poder contribuir a la aportación de nuevas ideas para mejorar el Estado de Derecho que rige nuestra Sociedad.

C A P I T U L O I

A N T E C E D E N T E S

**LA CORRUPCION EN MEXICO Y LA RENOVACION MORAL
DE LA SOCIEDAD**

"La palabra corrompido se emplea para aclarar que la oferta, pago, promesa o regalo tenía la intención de inducir al que lo recibe a aprovechar indebidamente su cargo y en el caso del Estado su puesto oficial para realizar negocios incorrectos con el que paga. La palabra corrompido connota un motivo o propósito mal, un intento de influir incorrectamente al que lo recibe" (1).

La corrupción en México, es el resultado de la desorganización que impera en nuestra sociedad. Existe un criterio que afirma que la corrupción es un problema de control político "Conductas socialmente aceptadas de acciones jurídicamente sancionadas" (2), o sea, que en México la sociedad funciona a través de manos corruptas, observándose con el análisis del régimen político.

Luego entonces, la corrupción es un fenómeno político-social que implica necesariamente para su existencia de la participación de uno o más individuos y la interacción de dos ámbitos, el público y el privado.

1) Salorin Lewis D., The Social Control, Boston College Industrial and Commercial Law Review, EE.UU., 1974, Pág. 48.

2) Molina Piñero Luis J., Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano, UNAM, México, 1983. Pág. 116.

Reisman (3), reconoce varios tipos de soborno:

- De transacción. Es el pago hecho en forma rutinaria a un servidor público para obtener o acelerar la realización de su función. Por ejemplo la práctica que se sigue en los juzgados cualquiera que sea la materia.

- De variación. Es el pago ilegal, donde quien paga lo hace para obtener la suspensión o no aplicación de una norma. Cuando existen sobornos de este tipo y algunos grupos de servidores perciben beneficios de estas prácticas se institucionalizarán y serán rutinarios.

- Compra descarada. El objeto es adquirir un empleado que permanezca en su puesto en una dependencia a la que parezca tener completa lealtad, mientras que en realidad favorezca los intereses del sobornador.

Asegura además que los especialistas en la manipulación del poder tienen su propio "código práctico" que será el resultado de la diferencia entre cumplir con sus funciones públicas y la manera en que realmente se ejecutan. Se dice que en el marco del poder, el "código práctico" es un sistema privado de Derecho Público.

(3) Reisman W.M., ¿Remedios Contra la Corrupción?, Fondo de Cultura Económica, México, 1984. Pág. 79.

Dado que los políticos se proyectan a través de principios, es necesario vincular a la moral con la práctica política, que se haría posible moralizando el marco legal que rige las funciones públicas y a pesar de que el engaño va frecuentemente de la mano con la promesa de ofrecer, es obligación del gobierno depurarse legalmente antes de moralizar a la sociedad en general, que es participe de la corrupción.

Nuestro sistema gubernamental se ha caracterizado por ser ineficiente y corrupto, debido a la mala administración de quienes actúan en nombre del Estado, los servidores públicos cuya función primordial emanada de la autoridad del Estado, es cumplir escrupulosamente con los lineamientos establecidos para así lograr una integración digna del plano legal, que se traduce en un preciso cumplimiento de las leyes que para tal efecto fueron expedidas, y que si hubiera un seguimiento directo se evitarían injusticias con los particulares y esto redundaría en un bienestar común; pero además de cumplir con las leyes que atañen a los particulares en sus derechos, importa el someterse al cumplimiento de niveles jerárquicos.

Al respecto el Doctor Burgoa apunto lo siguiente:

"El servidor público.- Es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos dentro de un sistema

democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, y en segundo al de responsabilidad.

Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de la autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existen, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas" (4).

Según nuestro criterio, hay que combatir la inmoralidad social que degenera en un producto de la degradación de los valores sociales y los postulados legales así como de la ineptitud burocrática. Hay que evitar la creación de subestructuras de soborno, consecuencia de campañas en contra del soborno mismo. Evitar engañar a la sociedad a través de los llamados "chivos expiatorios" y leyes

(4) Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México, 1985. Pág. 122.

que resultan ineficaces para cambiar sería y formalmente las causas— que originan los fenómenos de inmoralidad. Y ser especialmente cuidadosos para no copiar legislaciones extranjeras, ya que cada ley — obedece a las circunstancias propias del país, hay que aceptar la — existencia de la corrupción ya que como dice Arce Bravo, "es uno — de los peligros de la libertad de conciencia y del raciocinio huma— no" (5).

Castigar con más dureza a los que se corrompen en perjuicio de la idea de justicia y bien común, que a los que reafirman su ego frente a las prácticas burocráticas que van en la mayoría de los casos aún en contra del sentido común inclusive. El hecho de que la corrupción se presente en todos los periodos históricos y en todos — los países y sociedades obedece a que es una forma de transgredir sistemas para así adquirir poder y riqueza y aunque no puede ser — erradicada totalmente hay que reducir su ámbito de desenvolvimiento, cosa que resultaría imposible sin un Estado libre de sectores que — fomentan la inmoralidad.

El problema de la corrupción lo aborda Miguel de la Madrid Hurtado desde antes de su candidatura para la Presidencia de la — República; afirma que la corrupción es un problema moral y administrativo, sin embargo admite que la corrupción no se combate sólo con —

(5) Arce Bravo Enrique J., Sociedad Burocracia y Corrupción, Ed. — Pensamiento Nuevo, s.a. de C.V., México, 1987. Pág. 186.

prédicas morales, sino que se tiene que combatir con sistemas modernos de administración en sus facetas de planeación, programación, presupuestación, vigilancia, control y evaluación.

Define a la corrupción como el fenómeno que se da cuando una persona, aprovechándose de su posición, toma decisiones en provecho propio y sin considerar los fines institucionales de la entidad a la que sirve (6).

Propone la consideración de las acciones de quienes burlan sutilmente la legislación con sofisticados instrumentos de corrupción, haciéndola aparecer obsoleta, lo que debilita y degenera a las instituciones. Propone honradez para poder exigirla, siendo deber primordial de los funcionarios públicos. No teniendo esta tarea un fin persecutorio, sino de normatividad y vigilancia general en el cumplimiento de la gestión de entidades ejecutoras, elevando la eficiencia administrativa y mejorando los mecanismos preventivos para evaluar la función de las tareas públicas.

Admitió que si hay corrupción en el sector público, es porque existe corrupción en la sociedad mexicana, por la complicidad del sector privado.

(6) De la Madrid Hurtado Miguel, Pensamiento Político, agosto de 1976 a septiembre de 1981, PRI, Octubre de 1981. México.

La renovación moral se encuadra en el punto No. 23 de los 28 que propuso en el Plan Básico y Plataforma Electoral Miguel de la Madrid, para que sirviera como base a la consulta popular que explica la campaña política; estos puntos se sometieron en primer lugar a la opinión de los sectores del partido y en segundo término a las clases mayoritarias del país para que de esta consulta popular, pudiera brotar una planeación democrática.

Hubo una frase concreta: "Se debe gobernar con el ejemplo", es decir, el ejemplo personal de los funcionarios como un aspecto muy importante para combatir la corrupción, siendo mayor, cuando más elevado era en rango porque la actitud del funcionario insidie en la que adopta el resto de los trabajadores.

La moral social sería, entonces, el cumplimiento de valores éticos de cada individuo para con la comunidad a la que pertenece, consistiría en que cada quien asumiera responsablemente su propio deber. En palabras de Miguel de la Madrid: "esta moralidad abarca a todos los grupos, a todos los gremios, y lo que he propuesto es que cada grupo y cada gremio fije su propia posición, porque si de moral se trata, el acto libremente decidido es lo que tiene valor" (7).

(7) De la Madrid Hurtado Miguel, Campaña Presidencial, Tercera Etapa, del 3 al 8 de noviembre de 1981, PRI, México.

Afirmó que no estaba inventando una nueva moral, predicando moralidad individual o queriendo entrar en la conciencia de las personas; sino que el país, para seguir siendo vigoroso necesitaba renovar la actitud de la moral social: tener espíritu de subordinación de cualquier interés personal o de grupo al interés nacional. La renovación moral que propuso era una actitud en la cual cada persona, cada grupo social, cada gremio, cada institución, renovara su lealtad frente a los intereses de la República y estableciera sus propias normas de conducta.

"Para mí, la moral social consiste en supeditar los intereses individuales o de grupo, al interés superior de la República. Y es también una moralidad activa que se refleje en el cumplimiento del deber de cada quien frente a la Nación y frente a la República" (8).

Esta renovación, estuvo enfocada hacia los profesionistas principalmente, pues en su campaña, Miguel de la Madrid abordaba este tema cuando se dirigía a ellos, reiterando cada vez que de ellos dependía hacer efectivos los valores fundamentales de la política "independencia nacional, nacionalismo mexicano, libertad, sistema democrático, etc.", para contar con un México moderno acorde a sus necesidades, evitando así el estancamiento de la vida comunitaria.

(8) De la Madrid Hurtado Miguel, Campaña Presidencial, Tercera Etapa, del 20 al 27 de noviembre de 1981, PRI, México.

CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL

El crecimiento estructural de la Administración Pública, de los servidores públicos que la hacen operativa y de los medios pecuniarios de que dispone, deja ver la conveniencia y la urgente necesidad de racionalizar los procedimientos de gestión administrativa y de seguimiento de obligaciones por parte de los servidores públicos.

El crecimiento interno de las Secretarías de Estado es una realidad, ya que las subsecretarías han aumentado considerablemente en los últimos 18 años el número de direcciones generales. Una de las consecuencias que trajo consigo este crecimiento anormal fué el aumento de la corrupción en las dependencias, por lo que el cumplimiento de planes, objetivos y programas hizo imprescindible el establecimiento de un sistema de control y vigilancia tanto externo como interno.

Se planteó la forma de combatir los fenómenos de inmoralidad social en primer lugar con una actitud política y social y con sistemas preventivos tendientes a disminuir la arbitrariedad de las decisiones en el poder público y sujetarlas a normas de un proceso administrativo que asegure el ajuste de las decisiones al interés nacional.

En toda sociedad los controles deben tener su origen en la norma jurídica, pues sin ésta, presenciaríamos un régimen sin sujeción al orden jurídico que permite equilibrar el poder en nuestra sociedad. Es necesario establecer normas que permitan corregir las desviaciones que se observen y normas para los casos en que se verifiquen los actos corruptos, ilegales, que se deben combatir.

Para fortalecer el control y vigilancia en la Administración Pública Federal fué necesario proponer la implantación de mecanismos a utilizar como instrumento para la modernización y reestructuración en la Administración; donde se llevarían a cabo estrategias para el honesto y eficaz manejo del gasto público, como una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como de las Contralorías Internas de la dependencias y entidades, como órganos a cuyo cargo quedaría la aplicación de los controles internos, proporcionaría la directriz para llevar a cabo las tareas de vigilancia y control de la legalidad del presupuesto, así como la forma de conducirse de los servidores públicos para llegar a esa renovación propuesta. Sólo con el debido control tendiente a un correcto manejo de recursos se garantizaría que el poder público cumpliera sus fines, respetando las libertades

individuales y satisfaciendo las necesidades colectivas. En efecto, el reciente movimiento legislativo en materia de control que actualizó ordenamientos jurídicos, desde la Constitución Política hasta disposiciones reglamentarias, ha permitido instrumentar los mecanismos idóneos para llevar a la realidad la renovación moral de la sociedad. Los ordenamientos y órganos surgidos o modificados en su estructura, permiten controlar la actividad administrativa y el manejo de los elementos materiales del Estado en forma tal que las desviaciones ilícitas sean detectadas para corregirlas y sancionar los actos indebidos, obligando así a los servidores públicos de cualquier nivel a mantener una conducta honrada en las tareas que la sociedad les ha encomendado.

Sin embargo, las deficiencias que se hacen patentes con el estudio especializado, permitirán, a través del tiempo ir perfeccionando la manera de aplicar el control interno de la Administración Pública Federal.

**LEGISLACION QUE REGULA EL CONTROL INTERNO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

Del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprenden las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que para el ejercicio de sus principales funciones de normatividad, vigilancia, evaluación y control del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como de responsabilidad de los servidores públicos cuenta con una compilación de disposiciones jurídicas de aplicación permanente por la propia dependencia, integrada por prontuarios jurídicos facilitando así su consulta y manejo.

En la compilación respectiva, el marco legal para la ejecución del control interno de la Administración Pública Federal por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se divide en tres tomos, el primero de ellos clasifica las normas jurídicas respectivas atendiendo a su orden jerárquico y fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, el segundo, según la materia que las propias normas consignan y el tercero y último atiende al contexto de atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 Bis reserva a la Secretaría de la Contraloría.

En relación al índice por materias del marco legal de la Secretaría de la Contraloría se divide en otros temas, a saber: control, inspección y vigilancia, fiscalización, evaluación,

responsabilidades de los servidores públicos, situación patrimonial, organización interna de la Secretaría y disposiciones varias.

El tema que nos ocupa, Responsabilidades de los Servidores Públicos, se divide a su vez en tres subtemas:

1º Responsabilidades, contempla los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Disposiciones Constitucionales:

Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 5-XI-1917) reformada (D.O. 28-XII-1982).

- Leyes:

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal (D.O. 26-V-1926) reformado (D.O. 31-XII-1982).

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (D.O. 14-VIII-1931) reformado (D.O. 5-I-1983) y (D.O. 13-I-1984).

Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (D.O. 31-XII-1959) reformada (D.O. 30-XII-1984).

Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. 26-V-1976) reformada (D.O. 29-XII-1981) y (D.O. 7-II-1984).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976) reformada (D.O. 29-XII-1982) y (D.O. 30-XII-1983).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

(D.O. 31-XII-1976) reformada (D.O. 30-XII-1977), (D.O. 31-XII-1979), (D.O. 30-XII-1980) y (D.O. 11-I-1982).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31-XII-1982).

Ley General de Salud (D.O. 7-II-1984).

Ley Federal de Vivienda (D.O. 7-II-1984).

- Reglamentos:

Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (D.O. 26-VI-1968).

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O. 18-XI-1981).

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D.O. 19-I-1983).

- Acuerdos:

Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos (D.O. 11-II-1983).

Acuerdo por el que se delegan en los C.C. Subsecretario "A" y Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial las facultades que en el cuerpo del mismo se señalan (D.O. 18-VIII-1983).

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos (D.O. 25-I-1984).

Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la Ejecución de Obras Públicas (D.O. 30-I-1984).

Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan (D.O. 24-II-1984).

2º Quejas y Denuncias.

- Leyes:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976) reformada (D.O. 29-XII-1982) y (D.O. 30-XII-1983).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. 31-XII-1982).

- Reglamentos:

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D.O. 19-I-1983).

- Acuerdos:

Acuerdo por el que se delega en sus términos en los servidores públicos que se mencionan, la facultad de autorizar la formulación, firma y presentación de denuncias y querrelas (D.O. 16-II-1984).

Acuerdo por el que se establece una unidad específica denominada Oficina de Quejas y Denuncias (D.O. 30-VI-1983).

3° Sanciones.

- Leyes:

Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. 26-V-1981),
reformada (D.O. 29-XII-1981) y (D.O. 7-II-1984).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
(D.O. 31-XII-1982).

Ley General de Salud (D.O. 7-II-1984).

Ley Federal de Vivienda (D.O. 7-II-1984).

- Reglamentos:

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría
General de la Federación (D.O. 19-I-1983).

- Acuerdos:

Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración
del registro de servidores públicos sancionados en la Administración
Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan
(D.O. 24-II-1984).

Tratándose del índice por atribuciones del marco legal
de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se
analiza cada fracción del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de
la Administración Pública Federal, y corresponden a nuestro estudio
las fracciones XVII y XVIII.

Así, son atribuciones de la Secretaría de la Contraloría
General de la Federación:

Fracción XVII: "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 las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

Fracción 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".

Como podemos apreciar, la fracción XVII se refiere a los servidores públicos que prestan sus servicios para alguna dependencia diferente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por lo que tocará a esta última conocer e investigar sobre la situación anómala que ocurra cuando se denuncie a un servidor público. La fracción XVIII, por su parte, toca a los servidores públicos que trabajan en la Secretaría de la Contraloría, quienes también quedarán obligados a cumplir con las normas establecidas, ya que el hecho de prestar sus servicios en esta Secretaría no les aporta ningún privilegio.

Se pensará que la carga de trabajo para esta Secretaría es grande, sin embargo, como veremos en su oportunidad, cuando

desarrollemos el tema de la autoridad competente para sancionar a un servidor público, la Secretaría de la Contraloría sólo conocerá de asuntos graves o que su monto exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el D. F., ya que cada dependencia cuenta con su Contraloría Interna quien desahogará los asuntos de su competencia.

C A P I T U L O I I

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

DEFINICION Y CLASES DE SERVIDORES PUBLICOS

Con motivo de la reforma de diciembre de 1982, el Título Cuarto de la Constitución cambia de terminología y la primera novedad radica en la denominación "Servidor Público", que viene a sustituir a la antigua de "Funcionario Público", para así establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que significa su empleo, cargo o comisión.

En nuestra opinión, resulta una atinada decisión el cambio de denominación, pues aunque existe una clasificación que innegablemente soporta las normas de subordinación jerárquica, el término servidor público, al ser común denominador de un trabajador (independientemente de su jerarquía), ya sea de la Administración Pública Federal o Paraestatal, viene a tratar de desligar la común prepotencia unida al término "Funcionario", por cierto mal interpretado, pues a nuestro criterio, este concepto sugiere únicamente el estar en función, es decir, ejercer las facultades que expresamente se le confiere en la ley, sin abuso de poder; luego entonces, "Servidor" determina la naturaleza de servir a la sociedad, de comportarse con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, pues de no ser así, se incurre en responsabilidad por dejar de observar las obligaciones encomendadas.

El artículo 108, primer párrafo de nuestra Constitución establece el concepto de Servidor Público:

"Para los efectos de las responsabilidades a que - alude este Título se reputarán como Servidores Públicos a los Representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial y 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".

De esta forma, se amplía la gama de personas que prestan sus servicios, ya sea en la Administración Pública Federal o en la Administración Pública Paraestatal y que a partir de la reforma de 1982, son considerados también como Servidores Públicos, elevando así a rango constitucional la responsabilidad de éstos, para estar en posibilidad de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, independientemente de la jerarquía o rango de su empleo, cargo o comisión.

Así también se destaca en el párrafo tercero del mismo artículo 108 Constitucional lo siguiente:

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

Y por último, impone la obligación a las legislaturas locales, para que se precise el carácter del Servidor Público en

los mismos términos del primer párrafo, que desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Por otro lado, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define a éstos como los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y agrega "así como a las personas que manejen y apliquen recursos económicos federales".

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

Cabe preguntar si en la redacción del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretendió involucrar en esta definición a los particulares que forman parte de Comisiones, Comités, Asociaciones o Juntas, por ejemplo: Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, Consejo Consultivo del Distrito Federal, etc., ya que las actividades a realizar son colaborar con los Organos Estatales; y por otro lado no aclara a que recursos económicos se refiere la Ley, sobre esto Hamdam Amad (9) maneja dos situaciones:

(9) Hamdam Amad Fauzi, Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Escuela Libre de Derecho, México, 1983. Pág. 95.

A) Los particulares que forman parte de órganos públicos (consultores o asesores), quedan involucrados en el texto del artículo 2°.

B) Por lo que toca a los recursos económicos concluye que son única y exclusivamente en numerario, descartando la posibilidad de que se incluyan a los bienes muebles e inmuebles del dominio de la Federación, debido a que caerían en una vastedad de sujetos sometidos a la Ley de Responsabilidades (Concesionarios, arrendatarios, permisionarios, etc.), redundando en una ramificación incierta y distante de la verdadera intención de la ley, que es según nuestro criterio, restringir el número de sujetos involucrados con ella que son los Servidores Públicos del Estado, para obtener un mejor control y vigilancia de la función pública.

Creemos que la posición expuesta no comprende a todos los particulares que manejan o aplican recursos económicos, es decir, que no se puede generalizar una situación tan delicada como esta, pues surge la cuestión de si los Contratistas que realizan obras para el Gobierno quedan sujetos a esta ley. La respuesta no está determinada, pues se tendría que analizar cada caso en especial, para contestar acertadamente; luego entonces, esta clase de particulares que no se encuentran ligados mediante una relación laboral con la Administración Pública, pero que se consideran servidores públicos por estar involucrados con la ley de la materia, son una clase particularmente especial de Servidores.

En este orden de ideas, concluimos que si hubiere existido la intención de involucrar a los particulares en la reforma al Título Cuarto Constitucional, se habría redactado, recuérdese que con la Renovación Moral se propuso la honradez de los Servidores del Estado, en primer lugar para poder exigirla de los particulares, en consecuencia, la última frase del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos carece de fundamento Constitucional y debería limitarse a establecer lo que marca el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de que, como mencionamos anteriormente el término servidor público se modificó para aumentar el número de sujetos a regirse por la Ley, comprometidos a cumplir con las obligaciones que emanen de ésta y por otro lado para establecer el común denominador para calificar a cualquier empleado de los ya referidos (artículo 108 Constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Es importante conocer la clasificación de los servidores públicos, a saber:

A) El caso del Presidente de la República.- Quien sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común (párrafo segundo del

artículo 108 Constitucional); el Presidente goza de inmunidad, manteniéndose este privilegio para quien tiene a su cargo la Representación del Estado Nacional; sin embargo, la Constitución no menciona cuales serán los delitos graves del orden común que pueda cometer, quedándose esta indeterminación en el vacío, ya que la doctrina a pesar de criticar severamente este párrafo, titubea y no establece cuales podrían ser estos delitos.

B) Servidores Públicos Inviolables.- Son los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, quienes serán inviolables por las opiniones que externen en el desempeño de sus cargos y jamás serán reconvenidos por ellas (artículo 61 Constitucional).

C) Servidores Públicos con Fuero Constitucional.- Incluye a Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Contra ellos sólo se puede proceder penalmente previa declaratoria de procedencia que haga la Cámara de Diputados (artículo 111 Constitucional, primer párrafo).

D) Servidores Públicos sujetos a Juicio Político.- Incluye a Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado,

Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos. Procede el Juicio Político para los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

E) Servidores Públicos Ordinarios.- Quedan incluidos todos los demás servidores públicos, a quienes se aplicarán los procedimientos ordinarios previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y leyes especiales, según la responsabilidad administrativa, civil, penal, laboral o patrimonial a que hayan sido acreedores por incumplimiento de sus obligaciones, alteradas por su conducta indebida.

De esta clasificación se desprende que el término servidor público no presupone únicamente el criterio aplicado a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, sino que connota también con dicha denominación a las personas cuyas relaciones

laborales se rigen por el Apartado A del artículo 123 Constitucional.

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

Servidores Públicos de Confianza:

A) Dependientes de la Administración Pública Federal o Sector Central.- Este tipo de trabajadores mantienen una relación administrativa con el Estado, porque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los excluye de su régimen (artículo 8), pero están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque conforme a este ordenamiento quedan incluidos (artículo 2°).

B) Dependientes de la Administración Pública Paraestatal o Sector Paraestatal.- Estos trabajadores se regulan en sus relaciones laborales, por regla general, en el apartado A del artículo 123 Constitucional, en consecuencia por la Ley Federal del Trabajo y también por el régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

servidores públicos de Base:

A) Dependientes de la Administración Pública Federal o Sector Central.- Son los trabajadores subordinados al Apartado B del artículo 123 Constitucional, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

B) Dependientes de la Administración Pública Paraestatal o Sector Paraestatal.- Regulados por el Apartado A del artículo 123 Constitucional, por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CONCEPTO Y DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES

El término Responsabilidad surge del latín "respondere", que significa "estar obligado".

El concepto y el término de responsabilidad son recientes y aparecen por vez primera en inglés y francés en 1787. Es en esta fecha en la que Alexander Hamilton publica en inglés su obra titulada "Federalist". En ella aparecen expresiones tales como "Gobierno Responsable" o "Responsabilidad del Gobierno" con las cuales se quería significar el carácter por el cual el Gobierno Constitucional obra bajo el control de los ciudadanos y teniendo presente este control, en la actualidad este concepto se ha extendido también a los actos personales que se ponen libre y voluntariamente.

En este sentido generalizado, responsabilidad quiere decir una manera de decidir y actuar en la que se prevén las consecuencias de nuestros propios actos y simultáneamente se corrigen aquellas consecuencias que son nocivas para uno mismo o para los demás.

Por otro lado, la responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor. Aunque este concepto refleja una tendencia propiamente civilista, no quisimos dejar de tomar en cuenta tal acepción.

Otra definición es la siguiente:

"La responsabilidad es el deber jurídico de restablecer un equilibrio, alterado por una conducta antijurídica que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado" (10).

Los presupuestos comunes a toda responsabilidad, que la doctrina moderna reconoce según Jaime Santos Briz son:

A) La acción u omisión infractora, es decir, los actos realizados sin una voluntad directa, acciones no previstas, no queridas e inconcientes.

B) La Antijuridicidad como la violación a cualquier norma que tiene como consecuencia una sanción.

C) La culpa es la previsibilidad como antecedente lógico y psicológico de la evitabilidad.

D) La producción de un daño, y

E) La relación causal entre acción u omisión y el daño.

(10) Cárdenas Raul F., La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Escuela Libre de Derecho, México, 1984. Pág. 155.

Cabe hacer la aclaración en este espacio, que para no involucrar una serie de definiciones y así llegar a unir elementos de cada una, para concluir en un concepto satisfactorio, nos abocamos a la investigación de diversos conceptos generales de lo que significa la responsabilidad, por lo que se introdujo a este estudio el que reunía, a nuestro criterio los aspectos esenciales para su mejor comprensión.

A continuación se exponen las modalidades de la responsabilidad:

Responsabilidad Penal.- Es el castigo de los delitos comunes u oficiales que cometa el servidor público. Una falta cometida por un servidor público, será de carácter penal única y exclusivamente si se ciñe estrictamente a la conducta descrita por el tipo penal correspondiente, ya que si faltare algún elemento descrito por el tipo, un supuesto delito podría consistir en una falta administrativa o política en caso de tratarse de un servidor público sujeto a Juicio Político o bien a una responsabilidad civil.

Es de hacer notar, que a raíz de la reforma de 1983 al Código Penal, los sujetos considerados como servidores públicos están subordinados a un régimen más estricto, con la novedad de que no sólo se castiga el daño ocasionado al patrimonio público o enriquecimiento ilícito, sino que el simple desacato a determinadas

disposiciones, aunque no resulte ningún beneficio al servidor, puede constituir la comisión de un delito.

Así, se crean los delitos: ejercicio indebido de servicio público, ejercicio abusivo de funciones, una forma especial de intimidación que comete el servidor; se tipifican el tráfico de influencia, enriquecimiento ilícito, etc.

Responsabilidad Civil.- Es el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el servidor público, contra terceras personas ajenas a la administración, donde el Estado no puede exigir directamente a su servidor el cumplimiento de tal o cual prestación; sin embargo, en caso de insolvencia del servidor, queda a cargo del Estado el pago de la indemnización (artículo 1928 del Código Civil), obligación impuesta también por el Código Penal, para responder subsidiariamente por el daño causado por sus servidores públicos.

Responsabilidad Política.- El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables; por esta razón se definen las conductas por las cuales se afectan a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se consideran como responsabilidades políticas imponiéndose en su caso las sanciones correspondientes.

Responsabilidad Laboral.- Tutela las relaciones y equilibrio del Estado con sus trabajadores en conjunto, es decir, como movimiento sindical, entre los cuales a través de convenios se crean deberes muy concretos, distintos a los que por su incumplimiento dan lugar a la responsabilidad disciplinaria.

Responsabilidad Patrimonial.- Contemplada en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículo 45), siendo el resarcimiento o indemnización por los daños y perjuicios estimables en dinero que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, del Distrito Federal o entidades de la Administración Pública Paraestatal, teniendo el carácter de Créditos Fiscales y siendo fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto por la conducta lesiva que lleve a cabo el servidor público por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esa ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación, no como único ente que infringe la norma, también podrá coadyuvar un particular en la realización del hecho e igualmente se exigirá solidariamente la responsabilidad; estos Créditos Fiscales, se requerirá, se cubran desde luego, sin perjuicio de que en su caso, la Tesorería de la Federación o del Distrito Federal los hagan efectivos a través del Procedimiento de Ejecución respectivo.

Responsabilidad Administrativa o Disciplinaria.- Es la sanción que se impone por las faltas o infracciones administrativas

que cometen los servidores públicos. Esta será la que nos ocupe en este estudio ya que a partir de ella se establecen los Procedimientos Administrativos Disciplinarios; tema que se tratará en Capítulo aparte.

Su fin es asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función.

Su fundamento legal se encuentra en los artículos 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero Constitucionales, así como de los artículos 46 al 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Concluimos que, el servidor público está sometido a un sinnúmero de responsabilidades, según transgreda con su conducta indebida los ordenamientos que lo obligan a dirigirse con rectitud y eficiencia.

Así, decimos que en general las modalidades de la responsabilidad que expusimos serán las que contempla la doctrina, de manera que la sanción civil afectará al servidor en su patrimonio; la sanción penal lo afecta en sus derechos personales que tiene como ciudadano y en primer término a su libertad; la sanción administrativa incide en sus derechos en cuanto a su función como empleado, encargado

o comisionado, esto es, mengua sus derechos en virtud de haber incurrido en incumplimiento o falta de observancia de sus obligaciones la sanción laboral irá en detrimento de los derechos que como trabajador tiene adquiridos y la sanción patrimonial merma su patrimonio y deteriora la economía del servidor.

Por lo que se refiere a la coexistencia de las responsabilidades, la fracción III del artículo 109 Constitucional señala:

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Luego entonces, deducimos que si cada procedimiento es autónomo, al instaurarse el Procedimiento Administrativo Disciplinario (que se tratará en otro capítulo) al servidor por una supuesta infracción a la norma, pueden descubrirse actuaciones que se encuadren en algún tipo de delito de los contemplados en el Título X del Código Penal, lo que se denunciará de inmediato ante la autoridad competente, quien iniciará un nuevo procedimiento.

Así las cosas, la autonomía procesal de la que habla el artículo 109 fracción III, es la clave para afirmar que pueden coexistir varias responsabilidades por una sola conducta y dependiendo de la gravedad de la misma, las sanciones se aplicarán en su aspecto resarcitorio o disciplinario.

En la fracción III en comento, se reafirma que no pueden imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, por lo que si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta, no hay prohibición expresa para que una conducta origine dos o más tipos de responsabilidad.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna específicamente que "por responsabilidad de un servidor público", deberá entenderse que se trata de un servidor público que incumplió una de las obligaciones en el servicio público y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en el caso es la aplicación de una sanción.

C A P I T U L O I I I

APLICACION DE SANCIONES

CATALOGO DE OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Fundamento Constitucional de las obligaciones que tienen a su cargo los servidores públicos y que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el artículo 113 que dice lo siguiente:

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

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

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

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

"Son obligaciones de los trabajadores:

- I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI.- Asistir puntualmente a sus labores;
- VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII.- Asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia."

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impone las siguientes obligaciones:

- "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 su 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 les 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 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 aquellas;

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 de 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 órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un - empleo, cargo o comisión después de concluido el - período 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 no 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, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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 tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique 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 por 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, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor pú-

- blico, 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 General de la Federación, - 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 pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de - este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;
- XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda a información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que - implique incumplimiento de cualquier disposición - jurídica relacionada con el servicio público; y
- XXIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos."

Surge la duda de si las obligaciones contenidas en la Ley Burocrática son derogadas por las de la Ley de Responsabilidades, deduciéndose que los deberes del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedán insertos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque esta última comprende una diversidad de exigencias comprometiendo a los servidores públicos a moderar sus actuaciones, cualquiera que sea su situación en la escala o jerarquía en que estén colocados cualquiera que sea la importancia y la naturaleza del papel que desempeñen, en virtud de que esta ley en esencia tiene como objetivo primordial desde su creación, implantar un

sistema de control y vigilancia como instrumento para fortalecer la modernización y reestructuración de la administración pública federal, que comenzaría a manejarse por unidades específicas de las dependencias y entidades. Por lo que, aplicando los principios generales de Derecho de que la ley posterior deroga a la anterior e igualmente la ley especial deroga a la ley general, se infiere que los trabajadores al servicio del Estado quedan sujetos a las obligaciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dejando obsoletas a las obligaciones que maneja la Ley Burocrática.

Sin embargo las obligaciones que se encuentran contenidas en la Ley de Responsabilidades presentan los siguientes problemas:

Como se ha mencionado anteriormente no existe prohibición expresa para que una conducta origine dos o más tipos de responsabilidades.

Las fracciones III y IV del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades hacen alusión a la información reservada a la cual tengan acceso los servidores públicos; en este sentido no se aclara cual es la información considerada como reservada o confidencial, por lo que podría existir alguna contradicción con el artículo Sexto Constitucional que consagra el derecho a la información de la que se deberá guardar reserva, lógicamente suponemos que el servidor público celoso de su deber, impedirá el acceso a toda

la información que posea, por lo que el Estado no podrá garantizar ese derecho a la información del que habla el artículo Sexto de nuestra Carta Magna.

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

No podría objetarse el contenido de las fracciones XV y XVI, ya que en este supuesto sí estamos en presencia de coexistencia de responsabilidades, pues el servidor en ejercicio de su función está infringiendo la Ley administrativa y la Ley penal.

De las fracciones XIII y XIV referidas a los temas de excusas e impedimentos, también se observa imprecisión en su redacción, debiendo remitirse a las normas que sobre el particular se encuentran en el Código Federal de Procedimientos Civiles por la jus-

tificación que más adelante se expondrá, cuando se toque el tema del procedimiento.

Por último, cabe hacer un comentario acerca de los artículos 50 y 59 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: el artículo 50 impone la obligación a los servidores públicos de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias e incurrirá en responsabilidad, cuando inhiba a un particular para presentar una queja o denuncia, o que con motivo de ella realice cualquier conducta injusta; en este sentido surge la pregunta ¿Quién juzgará lo justo o no de la conducta?, siendo un acto arbitrario, probablemente pueda ser justo, en todo caso podría juzgarse la licitud o ilicitud del acto.

El artículo 59 declara que incurre en responsabilidad administrativa el servidor de la Contraloría Interna que se abstenga injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajuste a lo previsto por la ley, ¿Quién será el encargado de vigilar el exacto cumplimiento de la ley?, en principio ellos mismos, pero pueden existir infinidad de motivos por los cuales no se apegue al cumplimiento de la ley, entre ellos la negligencia, la indisciplina, la arbitrariedad del individuo, etcétera; además de que los empleados no tienen un inspector que vigile sus actuaciones ininterrumpidamente.

Recordando la fracción III del artículo 109 Constitucional, hacemos notar que no estamos contradiciendo esta disposición ni

la coexistencia de responsabilidades, únicamente se señalan los descuidos cometidos en la redacción de los artículos 47, 50 y 59 de la Ley de Responsabilidades, al establecer las obligaciones de los servidores públicos.

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

SANCIONES

Conociendo las causas por las que un servidor público incurre en responsabilidad administrativa se sigue que la transgresión a esos deberes se restituye haciendo efectiva la sanción disciplinaria.

El artículo 113 constitucional determina las sanciones a aplicar:

- Suspensión
- Destitución
- Inhabilitación
- Sanciones económicas de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos, que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o daños y perjuicios causados.

La propia Constitución delega a la ley especial las facultades para aplicar las sanciones y el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades señala:

- Apercibimiento Privado o Público
- Amonestación Privada o Pública
- Suspensión
- Destitución
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En seguida daremos nuestro concepto de las sanciones antes señaladas:

- **Apercibimiento.** Es la advertencia que se hace al servidor, haciéndole ver las consecuencias de la falta que cometió, exortándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción más drástica si reincidiera.

- **Amonestación.** Es la conminación que se hace al servidor, cuando ha cometido una infracción o falta disciplinaria y se teme que está en disposición de cometer una nueva falta, esto se traduce en lo que sería un llamado de atención.

- **Suspensión.** Es la privación temporal del empleo, cargo o comisión.

La Ley de Responsabilidades maneja dos tipos de suspensión, como medida precautoria o provisional y como sanción; funda la suspensión provisional en su artículo 64 fracción IV y procederá previa o posteriormente a la instauración del Procedimiento Administrativo Disciplinario, si a juicio de la autoridad que substancia dicho procedimiento lo amerita por la gravedad de la falta cometida, y conviene para la conducción o continuación de las investigaciones del presunto responsable; la suspensión provisional no prejuzga sobre la responsabilidad imputada, sin embargo, suspenderá los efectos

del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, y registrará desde el momento de su notificación al interesado o desde que éste quede enterado por cualquier otro medio.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad que dió origen a dicha actuación independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. Si el servidor suspendido no resulta responsable de la falta imputada, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que dejó de percibir durante la vigencia de la suspensión.

Por lo que respecta a los servidores nombrados por el Ejecutivo Federal se requerirá su autorización para que puedan ser suspendidos. Igualmente se requerirá de autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente si el servidor fue ratificado en términos de la Constitución.

Como podemos apreciar, según nuestro criterio la ley concede excesivas facultades a la autoridad administrativa, ya que permite que discrecionalmente suspenda al servidor, independientemente del nexo causal que tiene respecto al procedimiento y de la responsabilidad que se le imputa. Sin embargo estamos concientes de que esta medida puede representar una presión para el servidor público, a efecto de que acuda a responder sobre los actos que se le imputan, ante el Organó correspondiente, pero al concedérsele a la autoridad -

facultades discrecionales, podría incurrir en abuso y se estaría dejando en estado de indefensión al presunto infractor, ya que no existe literalmente un freno a la libre apreciación de la autoridad; y esto se demuestra con la redacción de la fracción IV del artículo 64 en comento, que señala "La Secretaría podrá determinar previa o posteriormente a la iniciación del procedimiento la suspensión temporal... y la suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento."

Por lo que no se podrá asegurar al servidor si será o no suspendido provisionalmente de su cargo mientras se substancia el procedimiento, inclusive antes de que se inicie, y si es suspendido, hasta cuando dejará de estarlo.

Por lo que toca a la suspensión como sanción, su fundamento está en el artículo 53 de la ley administrativa.

Sería conveniente que se modificara la ley a fin de limitar la actuación de la autoridad para suspender a un servidor, porque si la característica principal de un servidor público de base es la inmovilidad de su puesto, con este exceso de la ley, se piensa que se está quebrantando este principio laboral.

El párrafo segundo del artículo 75 de la Ley en estudio se refiere al tipo de servidor arriba mencionado y establece que

"Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión como sanción y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente."

Cuando hablamos de la ley correspondiente, nos referimos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que este ordenamiento efectivamente regula las relaciones entre el Titular de la dependencia y los trabajadores de base a su cargo y en ella se asientan los motivos por los cuales se tenga que suspender al trabajador, pero estas causas según nuestro criterio están enfocadas a protegerlo, en virtud de los derechos adquiridos que tiene, y sobrevendrá la suspensión por enfermedades contagiosas, prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria y por encontrar irregularidades a los que manejen fondos, valores o bienes, mientras se investiga y resuelve el cese; y si bien es cierto que el artículo 75 ordena que se sujetará el Organismo competente que instaure y sustancie el Procedimiento Administrativo Disciplinario a un trabajador de base a la ley respectiva, se propone la suspensión en la Ley de Responsabilidades con un fin represivo para el trabajador, aun en la práctica, a pesar de lo que regula el artículo 75 párrafo segundo, igualmente si a juicio de la autoridad procede, resolverá suspender a un trabajador de base teniendo como finalidad esta sanción el reprender al servidor por una conducta fuera de la norma obligacional.

- Destitución. Implica la separación del cargo en forma definitiva, la cual se demandará en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de acuerdo a la naturaleza de la relación laboral establecida, por lo tanto toca al Titular demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento presentando como documentos base de la acción el expediente con el Procedimiento Administrativo Disciplinario instaurado al servidor. Y aquí nos preguntamos cual fue la finalidad de haber impuesto como sanción la destitución del puesto en la ley administrativa, si en todo caso sólo podrá surtir efectos para los trabajadores de confianza; porque los trabajadores de base en virtud de los derechos que tienen adquiridos y que se ostentan en la Ley Burocrática, forzosamente podrán ser destituidos, siempre y cuando medie procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien dictará laudo absolutorio o condenatorio, además de que de acuerdo con el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, se admite la sujeción a la ley correspondiente cuando se trate de servidores públicos de base, que por la autoridad administrativa se haya resuelto destituirlos; luego entonces suponemos que al existir esta interacción de leyes, resulta innecesario el trabajo realizado por la autoridad administrativa, porque si a juicio del superior jerárquico procede demandará ante el Tribunal correspondiente el cese del trabajador, aunque no exista previamente una investigación con motivo de la instauración del Procedimiento Administrativo Disciplinario, respecto de la conducta del servidor público.

En lo que se refiere exclusivamente a los trabajadores de confianza que prestan sus servicios como servidores públicos, si están sujetos a la aplicación de las sanciones administrativas incluyendo la destitución, una vez que se ha agotado el Procedimiento Administrativo en cuestión y será el superior jerárquico quien aplicará dicha sanción cuando así lo considere conveniente.

- Inhabilitación. Consiste en la imposibilidad de un servidor público para ejercer funciones dentro de la Administración, con motivo de la resolución dictada por autoridad competente, previa la instauración del Procedimiento Administrativo Disciplinario. Esta sanción, tampoco la aplicará la autoridad administrativa porque la fracción V del artículo 56 de la Ley de Responsabilidades dice: "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el Órgano que corresponda según las leyes aplicables."

Por lo que deducimos que si esta sanción se aplica en virtud de que el servidor ha resultado responsable de la falta que se le imputa, después de haberle instaurado el procedimiento correspondiente, la Ley aplicable de la que habla la misma fracción V es precisamente la de Responsabilidades, sin embargo no es la autoridad administrativa el Órgano jurisdiccional que va a aplicarla, el problema estará en saber cual es el juez que aplicará esta sanción; el juez penal podrá hacerlo siempre y cuando se trate de materia

penal. La Doctrina ha manifestado que probablemente sería el Juez de Distrito el competente para dictar la inhabilitación en materia administrativa, pero no existe un criterio definido respecto a cual es el Organismo Jurisdiccional aplicador, por lo que entendemos que esta sanción no podrá ser observada plenamente mientras no se modifique o precise en este aspecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otro lado, la Ley establece otra cuestión, se menciona en el último párrafo del artículo 53 la sanción a imponer cuando la falta implique un lucro o cause daños y perjuicios que será de seis meses a tres años si el monto no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de este límite, luego nos preguntamos ¿Cual fue la finalidad de haber redactado en forma tan imprecisa esta fracción, se habrá pensado en las consecuencias de tal ambigüedad? probablemente no, ya que este es el resultado de cualquier mecanismo renovador que con el tiempo y de acuerdo a las necesidades que imperen en la sociedad tendrá que irse perfeccionando.

- Sanción económica. De acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Responsabilidades se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados; sanción que hasta cierto punto es equilibrada en virtud de que el artículo 113 Constitucional dicta que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos

o de los daños y perjuicios causados y una vez determinada en cantidad líquida se pagará en su equivalencia en salarios mínimos mensuales vigentes al día del pago como sigue:

- A) Se dividirá la cantidad líquida entre el salario mínimo mensual al día de su imposición, y
- B) El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente al día del pago.

Según el artículo 55 párrafo tercero, las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales a favor del Era-rio Federal, se harán efectivos mediante el procedimiento económico -- coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos crédi-tos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia. Situación que nos parece acertada, pues al tras-ladarse las disposiciones de los ordenamientos especiales al Código-Fiscal de la Federación, se traduce en la unidad del sistema, de modo tal que se evita la repetición de disposiciones y, con la regla de aplicación supletoria del Derecho Común Federal, desaparece la posi-bilidad de que existan lagunas legislativas en este ámbito.

Por último, conforme al artículo 54 de la Ley de Respon-sabilidades, las sanciones se impondrán tomando en cuenta los siguientes ele-mentos:

- A) Gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de la ley.
- B) Circunstancias socioeconómicas del servidor.
- C) Nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor.
- D) Condiciones exteriores y medios de ejecución.
- E) Antigüedad en el servicio.
- F) Reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- G) Monto del beneficio, daño o perjuicio causado.

Y como toda regla admite excepciones, el artículo 63 establece que la dependencia y la Secretaría de la Contraloría en el ámbito de sus competencias podrán abstenerse de sancionar al infractor una sola vez cuando lo estimen pertinente y justificando la causa por la cual se abstienen, siempre y cuando los hechos no revistan gravedad ni constituyan delito, si lo ameritan los antecedentes y el daño no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Situación que nos parece atinada, ya que un servidor pudo haber tenido durante mucho tiempo una conducta intachable y por cualquier circunstancia externa incurrir en alguna infracción a la ley, y siempre que cumpla con los requisitos contenidos en el artículo que se analiza, disfrutará de este beneficio.

AUTORIDAD COMPETENTE

Será la que conocerá de las quejas y denuncias presentadas por cualquier acto u omisión del servidor público que transgreda la norma que impone obligaciones, llevará a cabo el Procedimiento Administrativo Disciplinario y aplicará la sanción correspondiente.

Básicamente son cuatro los Organos que intervienen:

Contralorías Internas. Se establecerán en las dependencias del Ejecutivo y también en Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal coordinados a ese sector, con la salvedad de que estas dos últimas no podrán instaurar el Procedimiento Administrativo Disciplinario ya que no están facultadas para ello, siendo esto la única limitante ya que en otros aspectos como el realizar auditorías, recibir quejas y denuncias, etcétera, tienen las mismas atribuciones que las Contralorías dependientes del Ejecutivo.

En cuanto a sus facultades, determinaran si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, de conformidad con el artículo 65 observará este Organismo todo lo aplicable para el Procedimiento Administrativo que se señala en el artículo 64 de la Ley de Responsabilidades y que llevará a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, también aplicará por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones correspondientes. Los Contralores Internos serán

responsables ante la Secretaría de la Contraloría, quien aplicará las sanciones que procedan.

La Contraloría Interna de cada dependencia podrá imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea mayor a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y en caso de exceder de este límite, se turnará el asunto a la Secretaría de la Contraloría previo informe al superior jerárquico. Además aquella tiene obligación de denunciar ante la autoridad competente los hechos de que tuviere conocimiento y que implicaren responsabilidad penal, así como dar vista de ellos a la Secretaría de la Contraloría.

La misma Contraloría Interna procederá a llevar a cabo la investigación y sanción disciplinaria aplicable siempre que sea de su competencia, si le informara la Secretaría de la Contraloría que aparecen como presuntos responsables servidores públicos a los que se les haya verificado una auditoría o investigación; coadyuvará en el procedimiento en caso de que no competa a ella por tratarse de responsabilidades mayores y que son de conocimiento exclusivo de la Secretaría de la Contraloría.

Conforme a las últimas reformas a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, coinciden en otorgar las facultades que antes tenía confiadas el Contralor Interno al Oficial Mayor

del ramo, transformándose la Contraloría Interna en un grupo de trabajo subordinado, llamado Unidad de Contraloría Interna y al Contralor Interno ahora se le denomina Auditor General.

Unidades de Quejas y Denuncias. Son las oficinas receptoras de los escritos de quejas y denuncias o de viva voz, con los que se iniciarán los procedimientos; existirán en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y deberán ser de fácil acceso a la ciudadanía.

Superior Jerárquico. Es el Titular de la dependencia y/o el Coordinador Sectorial por lo que toca a las entidades. Aplicará las sanciones de apercibimiento, amonestación y suspensión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, generalmente a través de la Contraloría Interna mediante acuerdo, la destitución la demandará conforme a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación laboral y en términos de la Ley respectiva. También aplicará estas sanciones en los mismos términos para los trabajadores de confianza. Impondrá las sanciones económicas cuando no excedan del equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Enviará a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación copia de las denuncias, cuando se trate de infracciones graves o cuando ésta deba conocer del caso o participar en las

investigaciones, según la naturaleza de los hechos que se denuncian. Las facultades del superior jerárquico para imponer sanciones se sujetarán a lo siguiente:

Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no pudiere estimarse en dinero. El plazo contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo, y para los demás casos prescribirán en tres años.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Es el Organó más importante para aplicar las sanciones por responsabilidad administrativa, creada para ser el punto medular de la renovación moral propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado; tiene como facultades específicas establecer las normas y procedimientos para que las instancias de los particulares sean atendidas y resueltas con eficiencia. Los servidores públicos de la Secretaría serán responsables ante su propia Contraloría Interna, su Titular será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Promoverá la destitución demandándola ante el Tribunal que corresponda o suspenderá al servidor público responsable en

caso de que el superior jerárquico no lo haga. Aplicará las sanciones económicas cuando excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, así como a los Contralores Internos cuando incurran en responsabilidad. Impondrá las sanciones mediante la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario; expedirá las constancias que acrediten la inexistencia de registro de inhabilitación a las personas que así lo requieran para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley de Responsabilidades podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- A) Sanción económica hasta de veinte veces el --
salario mínimo diario vigente en el Distrito -
Federal,
- B) Auxilio de la fuerza pública, y
- C) Si hubiere resistencia a mandamiento legítimo-
de autoridad se estará a lo previsto en la le-
gislación penal.

Los plazos de prescripción para imponer las sanciones previstas serán los mismos que para el superior jerárquico.

Cabe en este espacio la aclaración del artículo 51 de la referida Ley de Responsabilidades:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el -- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los Organos y Sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones -- establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes Leyes Orgánicas del Poder Judicial. Lo propio harán conforme la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión."

Es decir, que de conformidad con las leyes respectivas de los Poderes Judicial y Legislativo que rigen las relaciones entre éstos y sus Servidores Públicos, existirán Organos dedicados a aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que el artículo 3o. de esta ley declara como autoridades competentes para aplicarla, entre otras a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Sólo nos queda por mencionar lo que refiere el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades en su primera parte en cuanto a la ejecución de sanciones: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución."

C A P I T U L O I V

ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTICULO 64

DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS

SERVIDORES PUBLICOS

CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

Para poder entrar en materia del Procedimiento Administrativo es necesario establecer su concepto para un mejor entendimiento, - por lo que enunciaremos lo que constituye para estos autores:

Bielsa (11). Citando a García Oviedo afirma que son los trámites y formalidades que debe observar la Administración para resolver las reclamaciones que los particulares formulan.

Acosta Romero (12). Dice que procedimiento interno es el conjunto de actos que realiza la Administración en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o posterior de ejecución.

Concluimos que el Procedimiento Administrativo es el conjunto de actos, trámites y formalidades que realiza la Administración --

-
- (11) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Ed. de Palma Reque, Buenos Aires, Argentina, 1955. Pág. 79.
- (12) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1979. Pág. 106.

Pública entre sus órganos, para resolver las quejas y denuncias en contra de sus servidores para asegurar el cumplimiento de los deberes para con la sociedad y el estado.

Por lo que se refiere al poder disciplinario de la autoridad que lleva a cabo el Procedimiento Administrativo, será la facultad de ejercer medidas disciplinarias para determinar los deberes cuya transgresión constituye precisamente una falta o infracción y la consecuente sanción.

Los elementos de la falta disciplinaria son los siguientes:

- a) Inejecución imputable a una obligación de la función o empleo, y
- b) Que esa falta sea posible de ser sancionada -- (estando previamente establecida).

Ahora bien, nuestro concepto del Procedimiento Administrativo Disciplinario es:

El conjunto de actos (trámites y formalidades) que realiza la Administración Pública entre sus dependencias, organismos y entidades a través de sus Organos de control y vigilancia, para resolver las quejas y denuncias en contra de sus servidores y asegurar el cumplimiento de sus deberes cuya transgresión constituye una falta y conse--

cuentemente una sanción que tiene por objeto la transformación del ser vicio público mediante la mejora de quien ejecuta ese servicio y en caso de ser ello imposible separarlo del mismo, lo que servirá como ejemplo para mantener una conducta ordenada, eficiente y honrada.

**INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

El fundamento constitucional del Procedimiento Administrativo Disciplinario se encuentra en el artículo 113 y para entrar a su estudio, lo dividimos en tres etapas, a saber:

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

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

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

- Respecto de hechos relativos a conductas infractoras de los servidores públicos, con la finalidad de que la autoridad administrativa conozca lo relativo a su ámbito legal, y
- Que haya una relación directa e inmediata entre los hechos y la conducta, o sea que unos sean consecuencia de otra.

La Ley de Responsabilidades no hace mención alguna de los -- requisitos expuestos, contemplados por la doctrina, por lo que ante el vacío legislativo se adoptan criterios de ordenamiento jurídicos ajenos a la materia administrativa. La razón por la que la ley es omisiva es porque se pretendió que la denuncia o queja resultara accesible y simple para cualquier ciudadano, quien se convertiría en coadyuvante de la Administración Pública, ya que éstos acuden ad libitum ante la autoridad.

Tratándose de denuncias hechas por servidores públicos, el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que:

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

Es decir, que es obligación del servidor público denunciar - las infracciones cometidas por los trabajadores sujetos a su dirección y nos preguntamos ¿Es necesario que el jefe inmediato sea el que denuncie tales hechos o actos constitutivos de una violación a las obligaciones administrativas?, o si un compañero del servidor público transgresor es el que se percata de la conducta indebida ¿No será mas fácil denunciarlo de inmediato a la Contraloría Interna dando conocimiento - del hecho al jefe inmediato? parece que no, debido a la redacción tan clara del primer párrafo del artículo 57; sin embargo creemos que para hacer mas simple y expedita la justicia se debería dar conocimiento de inmediato a la Contraloría Interna para que procediera a investigar al presunto responsable denunciado por cualquier servidor público, no necesariamente el superior, claro, teniendo conocimiento del hecho este último, ya que así se eliminaría esa traba burocrática que al parecer rige como principio de que no se debe evadir al jefe por ninguna circunstancia y contribuiría a renovar un poco las malas costumbres que se practican en la burocracia.

Por lo que respecta a las entidades, la denuncia será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

Es oportuno mencionar que a partir de la denuncia por la cual se iniciare el procedimiento, en cualquier momento se podrá suspender provisionalmente al presunto responsable así como levantar la suspensión a juicio de la autoridad (Artículo 64 fracción IV de la Ley Fede-

ral de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Se levantará acta circunstanciada de la denuncia, suscribiéndola quienes intervengan en ella, apercibidos de las sanciones en que incurrirán quienes falten a la verdad.

En la práctica se firmará al cierre del acta, así como al margen de cada una de las hojas de que conste, por el denunciante, dos testigos de asistencia y el encargado de quejas y denuncias (autoridad dependiente de la Contraloría Interna, quien actúa en las diligencias del procedimiento). Se acompañarán al acta de denuncia las pruebas de que se dispongan.

Para esta etapa del procedimiento serán aplicable supletoriamente los artículos 3o. y 5o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

B) Etapa de Investigación. De conformidad con la fracción I del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, se procederá a citar al presunto responsable, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, lugar, día y hora en que tendrá verificativo la Audiencia - donde podrá alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas por sí o por medio de un defensor; en este sentido son aplicables los artículo 204, 305, 306, 308 a 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, relacionados con las notificaciones, citaciones y emplazamientos.

Asistirá a la Audiencia el representante de la dependencia - que para tal efecto se designe, como lo marca el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades, cuando el procedimiento sea instituido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o por la Contraloría Interna en el caso de que se cite a personal del sector coordinado por ejemplo del Instituto Politécnico Nacional que depende de la Secretaría de Educación Pública; lo anterior, debido a que el Contralor Interno tiene el carácter de representante de la dependencia en que se actúa.

Obligadamente conocerán de la citación:

- El presunto responsable,
- El sindicato, y
- El representante de la dependencia en los casos que apuntamos.

Entre la fecha de la citación y la de Audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

La Audiencia tiene los siguientes efectos:

- Emplazamiento. Se da cuando la autoridad pone en conocimiento del presunto responsable los hechos imputados y lo cita a una Audiencia. Por -

ser un acto solemne, debe realizarse con las debidas formalidades, pues de lo contrario se violarán las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales. La Ley de Responsabilidades es omisa en la mención de dichas formalidades - por lo que es procedente aplicar el artículo - 328 del Código Federal de procedimientos Civiles.

- La autoridad acreditará mediante el estudio e investigación de los hechos el acto u omisión por el cual se infringió la Ley Administrativa, tomará en cuenta los elementos para sancionar, que ordena el artículo 54 de la Ley en estudio y por su parte el presunto responsable podrá desvirtuar la responsabilidad imputada objetando las acusaciones, recurriendo a las circunstancias que lo eximan de responsabilidad con toda clase de documentos o antecedentes donde funde su defensa.
- En relación a las pruebas, la Ley Administrativa señala que el presunto responsable tendrá derecho a ofrecer pruebas, pero no dice en concreto cuales, ni tampoco como se valorarán por la autori-

dad, por lo que una vez mas nos percatamos de -- las facultades excesivas que se le otorgan a ésta y siendo lo anterior un defecto del procedimiento, se registrá por el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, que comprende los artículos del 79 al 218; en cuanto al ofrecimiento y valoración de las pruebas.

De conformidad con el artículo 66 de la Ley Administrativa, se levantará Acta de Audiencia en los mismos términos que el Acta de denuncia.

La Ley contempla la posibilidad de que el servidor público presunto responsable confiese su responsabilidad, por lo que se procederá de inmediato a dictar resolución, salvo que se disponga por la Autoridad Administrativa la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión, en tal caso y aceptada la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, si se refiere a indemnización 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, quedando a juicio de la Autoridad ordenar o no la suspensión, separación o inhabilitación, siendo estas dos últimas sanciones de carácter relativo en virtud de lo ya expuesto en tema aparte.

C) Etapa de Decisión. Al concluir la Audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones correspondientes y notificará la resolución dentro de las 24 horas siguientes a los interesados, al jefe inmediato, al representante designado por la dependencia, en su caso y al superior jerárquico.

La resolución deberá emitirse conforme a un razonamiento lógico jurídico que deberá contener una conclusión lógica, o sea, que se detallarán sumariamente los hechos base de la acusación; se analizarán las circunstancias estimando los antecedentes, se valorarán las pruebas y acumulado todo lo anterior se realizará un silogismo jurídico para llegar a una conclusión final que traerá como consecuencia:

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

- Que el servidor público sea sancionado, caso en el cual se impondrá la sanción que corresponda, dependiendo de la naturaleza de la infracción.

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

- El carácter de servidor público, y

- No cumplir con las obligaciones que tiene, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Es decir, el cumplimiento de las obligaciones a su cargo que emanan del artículo 47.

La resolución se fundará en los siguientes preceptos: 108, - 109 y 113 Constitucionales, 2, 3, 47, 49, 53, 54, 57, 60, 64, 65 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 79 81, 82, 85, 86, 88, 93, 94 y 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa, además del Reglamento interno de la secretaría o dependencia de que se trate.

El fundamento para la notificación de la resolución se encuentra en los artículos 64 fracción II y 65 de la Ley de Responsabilidades, observándose en lo aplicable el capítulo referente a las notificaciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por último y según lo dispone el artículo 68 de la Ley en estudio, las resoluciones y acuerdos durante el procedimiento constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo el cual deberá contener las secciones correspondientes a las denuncias admitidas, los procedimientos disciplinarios y las sanciones impuestas, generalmente se trata de un Libro de Gobierno.

**SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES**

Si bien en el Título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativa a responsabilidades administrativas, no se expresa el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, éste se entiende que es el Código Federal de procedimientos Civiles de conformidad con criterios jurisprudenciales.

En apoyo a lo anterior, se reproducen aquí algunos de los criterios en cuestión, en los que se sostiene que la Ley Civil por contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, es la Ley supletoria en materia administrativa.

"SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento, el hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas; consecuentemente, 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 agraviar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo a revisión."

Amparo en revisión 1260/1950. "La Madrileña, S. A." resuelto el 23 de Nov. de 1960 por unanimidad de 5 votos. Ponente Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srto. - Lic. Luis de la Hoz Chabert. 2a. Sala Boletín 1961, Pág. 28.

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION.- Si en él no se llenan las formalidades exigidas por la Ley - que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, para el efecto de que se subsanen - las deficiencias del procedimiento."

Quinta Epoca:	Pág.
Tomo XXX.- Pastor Moncada Vda. de Eco.	136
Hamilton y Devine, S. en C.	2405
"Mexican Gulf Oil Company"	2405
"La Corona" Cfa. Mexicana,	
Holandesa, S.A.	2405
"Imperio", S.A. Cfa. de	
Gas Combustible	2405

Jurisprudencia 489 (Quinta Epoca) Pág. 786, Vol. II-Tercera Parte, Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1968, con el Título "Procedimiento Administrativo".

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Título - Sexto de la Ley de Propiedad Industrial, solamente - contiene el "Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas", que precisa el artículo 229 de dicho ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna -- "transcurrido el término para formular cojeciones, y previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, - la que se comunicará a los interesados en la forma - que previenen los artículos anteriores", sin especificar los presupuestos formales que debe contener - esa resolución administrativa. Si bien es verdad - que los artículos 17 y 292 consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federales o local, cuando se ejerciten acciones civiles que nacen de la Ley de Propiedad Industrial, -- ello viene a corroborar la tesis de que tratándose - de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas, la Ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo -

la materia de Propiedad Industrial, de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de procedimientos Civiles."

Sexta Epoca, Tercera parte: Vol. LXXIII, pág. 40 - A.R. 6739/1961. Derivados del Maíz, S.A. mayoría - de 3 votos. Disidente: José Rivera Pérez Campos. - Sala Apéndice de Jurisprudencia: "Procedimiento -- Administrativo. Reposición."

"SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, - lo mismo que de todos los procedimientos y leyes - administrativas federales."

Sexta Epoca, Tercera parte, Vol. LXXIII, pág. 49.

MEDIOS DE IMPUGNACION

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que los sujetos sancionados podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se impongan sanciones.

Por otra parte, según el artículo 71, procede impugnar ante el superior jerárquico, mediante el recurso de revocación las resoluciones que dicte la propia autoridad, que deberá interponerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida conforme a la Ley.

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

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

- La autoridad administrativa, acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los puntos en que se basa la resolución. Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de 5 días, que podrá ampliarse una sola vez por 5 días más a solicitud del servidor público o de la autoridad, y

- Concluido el periodo probatorio la autoridad administrativa resolverá en el acto o dentro de los 3 días siguientes, notificándolo al interesado el resultado. La interposición del recurso de Revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si es solicitada por el servidor público y concurren los siguientes requisitos:

- a) Tratándose de sanciones económicas, si el pago - se garantiza en términos del Código Fiscal de la Federación, y
- b) Tratándose de otras sanciones si:
 - Se admite el recurso;
 - La ejecución de la resolución que se recurre - produce daños o perjuicios de imposible reparación en contra del promovente, y
 - La suspensión no trae como consecuencia la continuación o continuación de actos u omisiones - que impliquen perjuicios al interés social o - al servidor público.

Para la existencia de esta disposición, debemos reflexionar sobre la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico, o en su caso, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al determinar la existencia de responsabilidades por las que imponga sanciones administrativas --

o bien en la necesidad de agotar previamente los recursos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Los artículos 124 y 125 del citado ordenamiento establecen - que la suspensión la debe pedir el quejoso, que con ella no se deberá perjudicar el interés social ni contravenirse disposiciones de orden - público; que la ejecución del acto cause daños de difícil reparación y que se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño que con - ella pudiera causarse a un tercero.

De la comparación de estos requisitos con los previstos en - el artículo 72 de la Ley de Responsabilidades, se desprende que los es - tablecidos por esta última no son mayores a los previstos en la Ley de Amparo, por lo que para dar cumplimiento al principio de definitividad del Juicio de Amparo el servidor público sancionado deberá agotar, pre - viamente a la interposición de este procedimiento, los recursos esta - blecidos en la Ley de Responsabilidades.

El artículo 73 de la Ley administrativa señala que el afectado por la resolución donde se dicte el recurso de revocación podrá impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo mismo procederá para el servidor público afectado por la resolución que emane de la -- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien podrá -- optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Y aquí nos preguntamos -- ¿Será necesario agotar previamente el recurso de revocación para las -- resoluciones que dicta el superior jerárquico o es irrelevante para la autoridad que dictó la resolución y entonces se dejará escoger al afectado entre interponer el recurso o impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación la resolución administrativa?, para responder este cuestionamiento nos permitiremos transcribir un precedente de la Segunda -- Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación:

SRI154. RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ART. 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS -- SERVIDORES PUBLICOS. No es obligatorio agotarlo -- previamente al Juicio de Nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento. -- No es obligatorio interponer previamente al Juicio de Nulidad, el Recurso de Revocación previsto en el -- artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia -- de que el precepto utilice la fórmula "Las resoluciones... podrán ser impugnadas por el Servidor -- Público ante la propia autoridad", debido a que la misma Ley en su artículo 73, establece claramente -- que el Servidor Público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por sí mismo -- clasifica el recurso como optativo."

Juicio No. 49/68.- 25 de Octubre de 1978, por unanimidad 5 votos. Magistrado instructor: José Francisco Ramírez. Srto. Lic. Francisco Othón Martínez.

Luego entonces, la interpretación de la Segunda Sala en cuanto a la redacción del artículo 71 donde se omite la palabra "optar", - lo que si se enuncia en el artículo 73, resulta a nuestro criterio -- equilibrada, en virtud de que no se debe obligar al afectado a agotar un recurso previo, donde la resolución fue dictada por una autoridad - menor a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación si en última instancia tratándose de las facultades para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario, por el que se le impuso la -- sanción que pretende impugnar, ambas autoridades tienen que observar - las mismas reglas contenidas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, por lo tanto, si se va a aplicar la Ley con las mismas formalidades no hay porque pensar que por ser la máxima autoridad en - materia de control y vigilancia, el afectado tenga la oportunidad de - escoger entre impugnarla a través del recurso de revocación o del Juicio de Nulidad, no teniendo esa alternativa el afectado por la resolución que dictó la autoridad menor.

Por lo que toca al Juicio de Nulidad, aunque no es materia - del presente estudio, señalaremos en términos generales su procedencia, tramitación y substanciación:

De conformidad con la Fracción VIII del artículo 23 de la -- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales de dicho Tribunal conocerán de los Juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos, de la Federación, del Departamento -

del Distrito Federal, de los Organismos Públicos Descentralizados Federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

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

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

Ahora bien, 10 días después de notificado el acuerdo que tiene por contestada la demanda, las partes tendrán un término de 5 días para formular alegatos por escrito.

Al vencer el plazo de 5 días, con alegatos o sin ellos, el -

Tribunal, sin necesidad de declaratoria expresa cerrará la instrucción.

Por último, dentro de los 60 días siguientes a aquel en que quede cerrada la instrucción en el Juicio, la sentencia se pronunciará y ésta podrá ser:

- Absolutoria. En el sentido de que el actor (nos referimos al servidor público), no cometió la falta imputada por la cual se le impuso la sanción que impugna. En este caso según el artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o el superior jerárquico podrán impugnarla, y

- Anulatoria. En el sentido de que se reponga el procedimiento. Tendrá el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado de conformidad con el artículo 70 segunda parte de la Ley de Responsabilidades.

Debemos reconocer que en la práctica son todavía escasos los asuntos de esta naturaleza que el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve. Como prueba de ello, encontramos que es escasa la Jurisprudencia que dicho Tribunal ha formado con sus precedentes.

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

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

PRIMERA. Amén de que la corrupción implica necesariamente para su existencia de la participación de uno o - mas individuos y la interacción de los ámbitos público y - privado, es obligación de gobierno depurarse legalmente an - tes de moralizar a la sociedad en general, ya que para po - der exigir se tiene que dar el ejemplo.

SEGUNDA. Hay que combatir la inmoralidad evitando engañar a la sociedad con leyes que resultan ineficaces pa - ra cambiar seria y formalmente las causas que originan la - corrupción. Ir al punto medular sin desviar la meta funda - mental de la función pública que no es otra cosa que servir a la sociedad honestamente.

TERCERA. La creación de la Secretaría de la Con-- traloría General de la Federación vino a fortalecer la ima - gen rectora del Estado para hacer sentir a los servidores - públicos que no es tan fácil transgredir impunemente las - normas que están obligados a respetar. Lo que hasta la - fecha ha resultado benéfico para la sociedad.

CUARTA. La denominación servidor público, que sus

tituyó a la de funcionario público, desligó la común prepo-
tencia aunada a la conducta de algunos empleados, determi-
nando la naturaleza real de su función que es servir a la-
sociedad.

QUINTA. La definición de servidor público que da-
la Ley de Responsabilidades, rebasa lo señalado por la Cong-
titución, quebrantando el principio de subordinación jerár-
quica de las leyes, por lo que la ley especial debería limi-
tarse a enunciar lo que marca la Constitución.

SEXTA. Las obligaciones a que están sujetos los -
trabajadores de base en la Ley Burocrática, quedan inclui-
das en las que establece la Ley Federal de Responsabilida-
des de los Servidores Públicos; luego, partiendo del prin-
cipio de que la ley posterior deroga a la anterior y de --
que el trabajador de base también es un servidor público, -
éste queda sujeto al régimen de la Ley de Responsabilida-
des, dejando obsoletas las obligaciones de la Ley Burocrá-
tica.

SEPTIMA. Pueden coexistir varios tipos de respon-
sabilidades imputables a un servidor público debido a la -
autonomía procesal que señala la Constitución, y por otro-
lado, en cuanto a la prohibición de imponerse dos sancio--

nes de la misma naturaleza por una sola conducta, deducimos que no existe prohibición expresa para que esa conducta origine dos o más tipos de responsabilidades.

OCTAVA. En relación a la suspensión en su aspecto de medida precautoria, la ley está concediendo excesivas facultades a la autoridad administrativa, ya que permite que discrecionalmente suspenda al servidor independientemente del nexo causal que tiene respecto al procedimiento y de la responsabilidad que se le imputa, con esto se está dejando en estado de indefensión al infractor, -- sería conveniente que se modificara la ley para limitar la actuación de la autoridad, pues podría pensarse que se quebranta el derecho de inamovilidad del puesto.

NOVENA. En cuanto a la destitución del servidor público de base, concluimos que si procede siempre y cuando media procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además de la Ley de Responsabilidades admite la sujeción a la ley correspondiente (Ley Burocrática), al existir esta interrelación de leyes resulta absurdo e innecesario el trabajo realizado por la autoridad administrativa, porque si a juicio del superior jerárquico procede, demandará ante el Tribunal correspondiente el cese del trabajador, aún sin existir previamente una investi

gación con motivo de la instauración del procedimiento ad
ministrativo disciplinario.

DECIMA. En cuanto a la inhabilitación para ejer--
cer funciones públicas, no será competente la autoridad ad
ministrativa para aplicarla, ya que la Ley de Responsabilidi
dades señala que será aplicable por resolución jurisdiccioni
nal, sin embargo no indica que juez es el competente para-
conocer y aplicar la sanción y, por lo tanto, no se podrá-
observar mientras no se modifique la ley.

DECIMO PRIMERA. En relación a la sanción económi-
ca nos parece equilibrada en virtud de que es menor a lo -
que la Constitución establece. Así también nos parece atidi
nada la decisión de trasladar las disposiciones del ordenami
ento especial al Código Fiscal de la Federación, pues se
traduce en la unidad del sistema de manera que se evita la
repetición de disposiciones.

DECIMO SEGUNDA. Concluimos que el Procedimiento -
Administrativo Disciplinario es el conjunto de actos (trá-
mites y formalidades) que realiza la Administración Públi-
ca entre sus dependencias, organismos y entidades, a través
de sus Organos de control y vigilancia, para resolver las-
quejas y denuncias en contra de sus Servidores públicos y-
asegurar el cumplimiento de sus deberes.

DECIMO TERCERA. Respecto al Procedimiento Administrativo Disciplinario se concluye lo siguiente:

- En el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades se establecen las obligaciones de los servidores públicos- cuyo incumplimiento dará lugar a la responsabilidad administrativa y el procedimiento para fincarla, sin embargo - la falta de cuidado en la redacción de la ley, constituye una lamentable falta de técnica legislativa.

- El Procedimiento Administrativo Disciplinario -- carece de lineamientos procesales y esto se corregiría con la creación de un Código de Procedimientos Administrativos, sin embargo aunque la ley no lo señala, esta carencia se - subsana con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- El Procedimiento Administrativo Disciplinario no contempla formalidades expresas para presentar las denuncias, lo cual aunque es severamente criticado, se debe a - que se quiere dotar al procedimiento de sencillez para que sea efectivamente popular.

- El comunicado que recibe el servidor público denunciado debe contener las formalidades previstas en los -

artículos 14 y 16 Constitucionales y la Ley de Responsabilidades es omisa al respecto.

- Toda resolución definitiva admite impugnación, -
ante la propia autoridad que la dictó, mediante el Recurso
de Revocación o ante el Tribunal Fiscal de la Federación,-
por el Juicio de Nulidad.

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

- Acosta Romero Miguel.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 1979.
- Arce Bravo Enrique J.- SOCIEDAD, BUROCRACIA Y CORRUPCION, Editorial Pensamiento Nuevo, S. A. de C. V., México, 1987.
- Bielsa Rafael.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Depalma, - Buenos Aires, Argentina, 1955/57.
- Bielsa Rafael.- DERECHO ADMINISTRATIVO III, Editorial la Ley, Buenos Aires, Argentina, 1964.
- Burgoa Orihuela Ignacio.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, - Editorial Porrúa, México, 1985.
- Cárdenas F. Raúl.- RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, ANTECEDENTES Y LEYES VIGENTES, Editorial Porrúa, México, 1982.
- De la Madrid Hurtado Miguel.- PENSAMIENTO POLITICO, Agosto de 1976 a Septiembre de 1981, PRI., Coordinación General de Documentación y Análisis, Octubre de 1981, México.
- De la Madrid Hurtado Miguel.- PLAN BASICO 1982-1988 Y PLATAFORMA ELECTORAL, PRI-IEPES, Octubre de 1981, México.
- Florini Bartolomé A.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- Fraga Gabino.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 1985 México.
- Jeze Gaston Paul.- PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Reus, España, 1928.
- Lanz Cárdenas José Trinidad.- LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO, Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1987, México.

Molina Piñero Luis J.- APORTES PARA UNA TEORIA DEL GOBIERNO MEXICANO, Editorial UNAM, México, 1983.

Reisman W.M.- ¿REMEDIOS CONTRA LA CORRUPCION? Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Santos Briz Jaime.- LA RESPONSABILIDAD CIVIL, Editorial Monte corvo, Madrid, España 1981.

Serra Rojas Andres.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa México, 1983.