

370
2ej



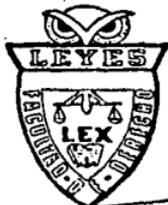
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"PERSPECTIVAS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO
EN LOS ARTICULOS 49 Y 57 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
RODOLFO DE LA GUARDIA GARCIA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

FEBRERO DE 1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	1
INTRODUCCION	4
I. CONCEPTOS GENERALES	
1. Administración Pública	10
2. Control y Contralor	11
3. Clases de Responsabilidades	13
4. Funcionarios y Servidores Publicos	14
5. Ambitos Federal y Local	16
6. Constitución, Tratado, Ley, Reglamento y Circular	18
7. Procedimiento, Substanciación, y Supletoria dad	28
8. Queja, Denuncia, Auditoria y Acto de Ratifi cación	29
9. Sentencia, Resolución y Laudo	36
10. Sanción y Medios de Impugnación	39
11. Delito e Infracción Administrativa	43
12. Fundamentación y Motivación	45
II. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA DE RESPONSA- BILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO.	
1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito - Federal y de los Altos Funcionarios de los - Estados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de Febrero de 1940	58

2.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980	69
3.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982	78
	A. Aplicación Constitucional	81
	B. Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 -- Constitucional	91
	C. Supletoriedad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario	94

III. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

1.	Servidores Públicos: Trabajadores al Servicio del Estado	
	A. Trabajadores de Base o Inamovibles, Artículo 6º de la Ley Federal del Trabajo Burocrático	102
	B. Trabajadores Transitorios o Eventuales; Artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo Burocrático	104

	Pág.
2. Particulares	112
3. La Secretaria de la Contraloria General de la Federación	113
4. La Contraloria General del Departamento del Distrito Federal	119
A. Las Contralorias Internas de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal	127
 IV. SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES	
1. Sistema de Captación: Quejas, Denuncias y - Auditivas Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	130
2. Fase de Investigación: Levantamiento de actas Administrativas	138
3. Acuerdos de Improcedencia. Artículos 57 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos	143
4. Actas Administrativas de Presunta Responsabilidad y Garantía de Audiencia. Artículo- 64 de la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos	145

	Pág.
5. Resolución Administrativa	172
A. Circular CG/002/89, Emitida el 10. de Febrero de 1989, por la Contraloria - General del Departamento del Distrito Federal	172
6. Sanciones Previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publi cos	178
V. MEDIOS DE IMPUGNACION	200
1. Recurso de Revocación	200
2. Juicio de Nulidad	209
CONCLUSIONES GENERALES	219
BIBLIOGRAFIA	232
APENDICE LEGISLATIVO	237

PRESENTACION

Dentro del Campo del Derecho Administrativo existe una extensa cantidad de normas que el legislador ha pronunciado para que el Estado pueda alcanzar sus fines primordiales. Así las muy diversas Leyes Administrativas, los reglamentos, los acuerdos y las circulares rigen a la vida jurídica de la Administración Pública, de ahí el problema de que se cree un código único administrativo.

Al igual que la Codificación Administrativa, otro problema radica en lograr que los fines del estado sean cumplidos cabalmente, entre éstos se encuentran la distribución de la riqueza, el respeto al sufragio, y la satisfacción de necesidades por medio de los Servicios Públicos, pero al existir derechos a éstos se contraponen las obligaciones de los ciudadanos, tales como alistarse a la guardia nacional y contribuir al gasto público, sin embargo el compromiso no acaba aquí, día con día se perfecciona con el trabajo constante de los mexicanos, en este punto es necesario remarcar el papel fundamental que en la Administración Pública desempeñan los Servidores Públicos. Son éstos, trabajadores, los encargados de servir al Estado con el único afán de mejorar los Servicios Públicos, aún cuando la mayoría de las veces no les sean reconocidos su esfuerzo, ya más ven aminorado su poder adquisitivo,

catalogandoseles como una subclase trabajadora.

Ante los Burocratas, comprometidos y leales, existen los abusivos, formados de corruptelas del pasado, quienes en la actualidad deforman la actividad que el titular del ejecutivo realiza por conducto de la Administración Central y Paraestatal, a raíz de la anterior, se hace patente la importancia de un Control Interno Eficaz, Imparcial y Autónomo apto para salvaguardar la legalidad, eficiencia y honradez que los trabajadores al Servicio del Estado deben mantener, cualquiera que sea su empleo, cargo o comisión. Es el presente ensayo un intento por reafirmar la importancia del Sistema de Responsabilidades en la Administración Pública, que dé como resultado que en cada una de sus entes de administración exista un Organó Interno de Control.

La presencia de faltas, infracciones y delitos cometidos por los Servidores Públicos se deben, pero no se justifican a las diversas necesidades que se tienen que cubrir dentro del seno familiar, las cuales traen como consecuencia que se infringan las Leyes Administrativas; en este sentido, la adopción de un sistema de Responsabilidades en el Servicio Público define las obligaciones de los Trabajadores Burocratas, Prescribiendo sanciones eficaces para quienes falten a sus deberes, así mismo busca la norma administrativa disciplinaria contener un carácter preventivo en busca del no surgimiento

catalogandoseles como una subclase trabajadora.

Ante los Burocratas, comprometidos y leales, existen los abusivos, formados de corruptelas del pasado, quienes en la actualidad deforman la actividad que el titular del ejecutivo realiza por conducto de la Administración Central y Paraestatal, a raíz de la anterior, se hace patente la importancia de un Control Interno Eficaz, Imparcial y Autónomo apto para salvaguardar la legalidad, eficiencia y honradez que los trabajadores al Servicio del Estado deben mantener, cualquiera que sea su empleo, cargo o comisión. Es el presente ensayo un intento por reafirmar la importancia del Sistema de Responsabilidades en la Administración Pública, que dé como resultado que en cada una de sus entes de administración exista un Organó Interno de Control.

La presencia de faltas, infracciones y delitos cometidos por los Servidores Públicos se deben, pero no se justifican a las diversas necesidades que se tienen que cubrir dentro del seno familiar, las cuales traen como consecuencia que se infringan las Leyes Administrativas; en este sentido, la adopción de un sistema de Responsabilidades en el Servicio Público define las obligaciones de los Trabajadores Burocratas, Prescribiendo sanciones eficaces para quienes falten a sus deberes, así mismo busca la norma administrativa disciplinaria contener un carácter preventivo en busca del no surgimiento

de la Irregularidad Administrativa.

El Estado, busca garantizar que los gobernados cuenten con un conjunto de normas capaces de obligar a los Servidores Públicos a no transgredir el marco jurídico de asignación de competencias que existen en todo Estado de Derecho. Al igual que en otros países, México busca implementar la maquinaria jurídica facultada para preveer o en su caso para sancionar la conducta ilícita cometida por los trabajadores al Servicio del Estado, así en nuestro derecho han existido varios intentos en busca de la normatividad deseada, así pues en los años 1940 y 1980 se crearon dos Leyes Federales de Responsabilidades Oficiales las cuales constituyeron el inicio del Sistema de Responsabilidades. Desde 1982, con la renovación moral y la simplificación Administrativa, el Ejecutivo Federal ordenó la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, por la cual se busca la no transgresión de la disciplina administrativa creando nuevos códigos de conducta.

Sirva pues nuestra tesis para hacer conciencia, en cada uno de nosotros, en cuanto a la necesidad de la existencia de un órgano, de Control Interno, mismo que en nuestra opinión se debe traducir en cada uno de los trabajadores públicos. Uno y sólo uno mismo puede determinar el sendero que desea, seguir.

INTRODUCCION

Para lograr entender lo que es el Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público creado a partir de la Renovación Moral de la Sociedad de 1982, es necesario hacer un recorrido histórico-jurídico por las etapas que el Control en la Administración Pública Mexicana ha establecido con el correr de los años, atendidos a lo anterior comentaremos en el contenido de la presente tesis de grado, las diferentes leyes de Responsabilidades que han estado vigentes en nuestro país, siendo éstas las de 1940, 1980 y 1982, sin omitir analizar las concordancias entre las mismas.

En esta etapa de modernidad que enfrentamos, en la década de los noventas, al igual que el tiempo, la Ley cambia, se transforma con el fin de convertirse en una normatividad eficaz. A partir de 1982, con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se modificó el Funcionamiento de Nuestro Sistema Jurídico, si bien algunos de sus elementos ya eran conocidos en nuestra legislación, muchos otros son de nueva inspiración en nuestro derecho vigente; la creación, sistematización y homogenización de la Responsabilidad Administrativa se convierte en la parte medular del Sistema de Responsabilidades, estableciendo una duplicidad: un código de conductas delimitadas en su artículo 47 y sancio-

nes Administrativas más severas previstas en el numeral 53 de mismo ordenamiento federal disciplinario. Una novedad más es la adición del Artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por medio de la cual se crea a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, autoridad máxima en la prevención, fiscalización y control de la Administración Pública así como órgano encargado de sancionar a los Servidores públicos conforme a derecho, con esta modificación, amén de la Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación llegarón a la vida jurídica los Organos Internos de Control. La Contralorías Internas son Organos de Investigación expedita, de origen son los iniciadores del procedimiento Administrativo disciplinario establecido en el título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este título tercero, materia específica de la presente tesis constituye la parte sustantiva y adjetiva de la Ley Federal en cita, toda vez que en su capítulo primero enuncia a los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario así como a los códigos de conducta que, al transgredirse, traen aparejada la responsabilidad y sanción administrativa; y en su segundo capítulo marca las fases y pasos del Procedimiento Disciplinario, que una vez colmado darán lugar a la sanción Administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades Vigente no única-

mente constituye el fundamento jurídico del procedimiento Administrativo Disciplinario incoado en contra de los Trabajadores burocratas, sino también prevé al Juicio Político promovido a los Servidores Públicos investidos de fuero, al respecto el sólo Juicio Político por su extensa gama de antecedentes históricos y jurídicos hubiera sido capaz de saturar el presente ensayo, razón por lo cual de manera didáctica hemos decidido no inmiscuirlo en nuestras investigaciones.

Al Estado le es indispensable señalar las medidas que considere eficaces para depurar la Administración Pública y perseguir a los Servidores Públicos indignos.

La renovación moral y simplificación administrativa han provocado que los mexicanos hagamos un esfuerzo extra en el desempeño de nuestras funciones, este método de trabajo debe ser firme y continuo, pero a la vez remunerativo para cada particular o Servidor Público. Los Trabajadores al Servicio del Estado, eventuales, de Base, de Confianza o por obra determinada están comprometidos con la edificación de una nueva estructura socioeconómica que traera consigo el fortalecimiento de nuestro País. La época Contemporánea nos impone crear un sistema moderno de Control Interno, en el cual el Servidor Público sea digno de credibilidad, así como los evaluadores, analistas, auditores y contralores deberán defender los intereses del estado como propios, un fin difícil de lo-

grar, pero que de nuestra tenacidad dependerá lograrlo para que las futuras generaciones se desarrollen en un esquema limpio y estable de Administración Pública.

CAPITULO PRIMERO
CONCEPTOS GENERALES

Antes de cualquier investigación, en la cual se puedan contener tecnicismos o palabras comunes de una materia científica, es necesario establecer los Conceptos Generales que auxiliarán al Lector a familiarizarse con los acontecimientos narrados por el autor. En la Ciencia del Derecho existe un sin número de vocablos que implican el conocimiento jurídico más mínimo, por lo anterior en este primer capítulo se pretende explicar la terminología básica que se utilizará en el desarrollo de la presente tesis. Así pues, hemos decidido conceptualizar a los actos o hechos jurídicos más importantes que intervienen en el procedimiento administrativo Disciplinario, sin omitir matices dogmáticos que son indispensables para el buen entendimiento de lo expresado. Es necesario iniciar por lo que se entiende por Derecho Administrativo; en el concepto de Acosta Romero existen dos especies del derecho administrativo, una en sentido amplio y la otra en estricto sentido. En sentido amplio se entiende por Derecho Administrativo al "Conjunto de normas de Derecho que regulan la Organización, estructura y actividad de la parte del estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros Organos del Estado, con otros entes

Públicos y con los particulares". (1) A contrario Sensu, se identifica al Derecho Administrativo de manera formal o restringida como al: "Conjunto de normas de Derecho Público que regula el poder Ejecutivo, administración pública y su actividad". (2) El derecho administrativo es de Orden Público; por ende sus normas regulan las relaciones de supraordinación que ostenta la federación en cuanto a sus gobernados, más sin embargo una norma será de Derecho público o de derecho Privado, no por el lugar en donde se encuentre sino por su contenido, debiendo ser ésta de interés general para considerarse de Derecho Público. Por su parte García Maynez define al Derecho Administrativo como a la "rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la administración pública", por su lado Gabino Fraga manifiesta que el Derecho Administrativo es "La rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa siendo actividad del Estado la que esta Constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas, que conforme a la Legislación Positiva debe ejecutar para la realización de sus fines". (3)

-
- (1) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1988, p. 13.
 - (2) Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 14.
 - (3) Penche Bolio, Francisco, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1986, p. 39.

1. ADMINISTRACION PUBLICA

Manuel Colmeiro, en su Derecho Administrativo Español, dispone que la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario, acompañando al hombre desde que nace hasta que muere. La Administración Pública Estatal "es la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente, del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollen los poderes legislativo y judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos". (4) Las entidades que dependen de la Administración Pública se organizan y estructuran a través de relaciones de Jerarquía y dependencia.

La Administración Pública se divide en una Central y otra Paraestatal.

La Administración Pública Central es la forma de Organización Administrativa por medio de la cual los órganos

(4) Acosta Romero, Miguel. ob. cit., p. 108.

de la administración pública, se ordenan a partir del Ejecutivo Federal, dentro de la Administración Centralizada se ubican las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de la República. La Característica principal de la administración central es la dependencia formal y material que sustentan con el titular del Ejecutivo Federal. Cabe mencionar que la ley orgánica de la Administración Pública prevé esta clasificación de la Administración Estatal.

La Administración Pública Paraestatal se regula en los Artículos 28 párrafo cuarto, 90 y 93 de la Constitución General de la República, ésta cuenta con: Organismos desconcentrados, descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos. Sus características principales son la ausencia de acuerdo directo con el Ejecutivo Federal, éste lo realizan por conducto de una Secretaría de estado o vía del Departamento del Distrito Federal, y la prestación de Servicios Públicos. Una vez revisado lo anterior podemos afirmar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal pertenecen a la Administración Pública Central.

2. CONTROL Y CONTRALOR

No existe un concepto definido de lo que se debe

entender por Control, más sin embargo se puede deducir su significado por medio de sus conceptos afines como lo son: Comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, dirección, guía, freno y regulación. En este sentido podemos ensayar una definición de control en los siguientes términos: "Es la forma en la que la Administración Pública verifica que las actividades realizadas por las unidades Administrativas de la Federación se adecuen a los fines que el Estado se propone, o en su caso finca responsabilidad administrativa a los Servidores Públicos que transgreden los instrumentos jurídicos con los que se intenta alcanzar los mismos". Al titular de los Organos de Control Interno se les denomina Contralor, Término que predispone la "Función Administrativa encaminada a formular reparos, objeciones y observaciones a los actos de esta naturaleza cuando no estan de acuerdo con la Ley o con el criterio firmemente asentado por los organos superiores de la Administración Pública". (5) Así pues el Contralor Interno de la dependencia o entidad administrativa es el responsable de que la dirección de las unidades específicas sea la adecuada conforme a los fines del Estado, así como del respeto de la Legalidad en los actos de la Administración.

(5) De pina Vara, Rafael y otro, Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1989, p. 179.

3. CLASES DE RESPONSABILIDADES

La responsabilidad en sentido amplio consiste en el nexo causal que existe entre la realización de una conducta o la omisión de la misma, con su agente, de lo cual se desprenden consecuencias materiales, sociales y jurídicas. En la dogmática jurídica existe una cantidad considerable de matices de la Responsabilidad y por consecuencia de clasificaciones de la misma, razón por la que en la presente sólo se explicarán las principales.

- Responsabilidad objetiva: Es aquella que emana de un riesgo creado que se traduce en un cierto daño, de cuyas consecuencias perjudiciales esta obligado a responder la persona, que en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar daño.

- Responsabilidad Subjetiva: Es la que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra.

- Responsabilidad Civil: Obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar un daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas que deba responder.

- Responsabilidad Penal: Es aquella que se constituye al momento de la Comprobación de los elementos del cuerpo del delito, del nexo causal y se identifica plenamente al responsable de la conducta típica.

- Responsabilidad Concurrente: Responsabilidad en la que se encuentran obligadas a compartida el autor de un daño y su víctima.

- Responsabilidad Contractual: Es la derivada del incumplimiento de un contrato y de su deficiente cumplimiento.

Responsabilidad Administrativa: Es aquella a que estan sujetos los Servidores Públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad, en relación con el servicio que se les ha encomendado, siempre que los actos no revistan carácter delictivo.

4. FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS

Todo Particular que preste un Servicio Personal y remunerado al Estado es Servidor Público, pero no todo Servidor Público es funcionario. El Término funcionario responde a categorías previstas en el proceso histórico de nuestras Constituciones Centrales o Federales; el funcionario es la persona

que tiene encomendadas facultades prioritarias en la federación y por ende gozan del capelo protector que se traduce en el Fuero Constitucional. Se les define como "a quien ejerce función pública como titular de un cargo representativo gubernativo o político". (6)

Los Funcionarios de la Federación son: El Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común, y los Directores Generales de los Organismos de la Administración Pública Paraestatal. Por otro lado la Categoría de Servidor Público engloba en su concepto al de Funcionario, al señalar en los artículos 108 constitucional y 212 del Código Penal para el Distrito Federal la Siguiente: "Se reputaron Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe

(6) De Pina Vara Rafael y otro, ob. cit., p. 280.

un empleo, cargo a comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal... los Gobernadores de los Estados y a los Diputados de los Congresos Locales". Así, nuevamente se concluye que la diferencia entre Servidor Público y Funcionario, es el papel que juega, éste último, para la toma de decisiones en las áreas prioritarias del Estado.

5. AMBITOS FEDERAL Y LOCAL

La forma de Gobierno Republicano de nuestro país se deriva del Artículo 40 Constitucional al disponer que "Es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los Principios Constitucionales". Al conformarnos en una República Federal, se advierten en nuestro sistema jurídico una doble clasificación de las normas en cuanto a su ámbito espacial de validez.

La norma de ámbito federal parte del criterio de que la Federación puede tener leyes de observancia, general en toda la República, las cuales unicamente pueden ser expedidas por el Congreso de la Unión, siempre que en las Constituciones de las Entidades Federativas no se prevea, intrinsecamente, la facultad de Legislar en la materia.

Así el Artículo 73 Constitucional expresa:

El Congreso de la Unión tiene facultad:

Fracción XXX. "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las Facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Padres de la Unión".

Ejemplos de Leyes Federales son: El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, La Ley Federal de la Reforma Agraria, el Código Sanitario Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los Ordenamientos Jurídicos locales son aquellos que tienen su ámbito de validez restringido a una sola Entidad Federativa. Cabe señalar que el campo Legislativo de los Estados de la República está limitado por excepción a lo no concedido a la Federación, ya que las Facultades que no se encuentren expresamente concedidas a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados. (7) La razón de que sean los Estados de la República a quien compete legislar en todo aquello que no se hubiere delegado a la Federación se encuentra en el origen del Pacto Federal.

(7) Véase artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pues, el ámbito especial de validez el que determina si una norma tiene coercibilidad federal o en su caso únicamente local. Algunas de las leyes estatales mas comunes son: La Constitución Política de los Estados libres y soberanos, las normas o bandos de policia, La Legislaciones Civiles y Penales. Por último, es menester señalar que el Congreso local de cada una de las Entidades de la Federación Legisla en competencia estatal y a la vez municipal.

6. CONSTITUCION, TRATADO, LEY, REGLAMENTO Y CIRCULAR.

El Artículo 133 de nuestra Carta fundamental declara a los Tratados Internacionales como uno de los instrumentos jurídicos supremos de la Federación, los cuales solo serán reconocidos cuando se celebren por el titular del Ejecutivo Federal. El Tratado consiste en el Acuerdo entre Estados soberanos celebrado para ordenar sus relaciones reciprocas en materia cultural, económica, social, política o para resolver un conflicto surgido entre ellos o para prevenirlo, en la misma escala Jurídica se localiza a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser el grado máximo de supremacia Jurídica, la Constitución abarca y contiene la manifestación más amplia del Derecho Pósitivo, es pues "El orden Jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura Política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los

Ciudadanos y el Sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la Legalidad". (8)

Para Gil Robles, en su Diccionario de Terminos Electorales y Parlamentarios, la define como "el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte organica, (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y del grupo), dotado, comunmente, de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma, y de una primaria tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas". De la Constitución, deriva la Rama del Derecho Público denominada Derecho Constitucional que contiene al Conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus organos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares. En la estructura de los Organos Jurídicos, la Ley es la que sigue en importancia jurídica.

La Ley es el resultado del proceso o trabajo del órgano Legislativo la cual para su redacción debe contener el concenso de la mayoría del Congreso de la unión; al ser la norma Jurídica dictada para regular la conducta de los hom-

(8) De Pina Vara, Rafael y otro, ob. cit. p. 177.

bres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines, podemos afirmar que toda Ley es derecho, pero no todo derecho es ley, por lo que la Ley solo forma una parte del Mundo Jurídico.

Para Savigny, La Ley era considerada como uno de los atributos más notables del poder supremo del Estado al definirla como "el derecho positivo traducido por la lengua con caracteres visibles y revestida de una autonomía absoluta". La Ley es catalogada también como la fuente directa y principal del Derecho en virtud de que el órgano jurisdiccional para emitir cualquier resolución debe anteponer el fundamento legal, y sólo en ausencia de esta ha de referirse a la costumbre, jurisprudencia, usos y principios generales del Derecho. Así mismo la Ley tiene como características la generalidad, obligatoriedad y la irretroactividad.

La generalidad es equivalente a la aplicación del Supuesto a todos los individuos que colmen la conducta establecida por la Ley.

La obligatoriedad significa que al entrar en vigencia La Ley, ésta debe ser acatada y cumplida por todos los ciudadanos ya que la ignorancia no puede ser invocada en contra del cumplimiento de la norma, así lo dispone el artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal: "La ignorancia de

las leyes no excusa su incumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica podran, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones a que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la Ley que ignoraban, o de ser posible concederles un plazo para que la cumplan siempre que no se trate de Leyes que afecten directamente el interes Público".

La irretroactividad de la Ley se expresa en el artículo 14 Constitucional, al establecer que el efecto retroactivo de ninguna Ley podrá ser aplicada en perjuicio de persona alguna, por lo que las consecuencias de la Ley nueva no pueden sancionar los efectos pasados del sujeto, cuando las consecuencias de Derecho conllevan perjuicio, daño o menoscavo a prerrogativas presentes. Lo anterior deja abierta la posibilidad de que la Ley Nueva sea aplicada sobre hechos del pasado, cuando con esto se den alicientes al infractor. En concordancia con el numeral constitucional, se ubica al artículo 5o. del Código Civil del Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, al reglamentar la no irretroactividad con perjuicios.

La Ley, para que se observe y cumpla, debe ser ordenada por el Congreso de la Unión o el Local por medio del proce-

dimiento de creación de la norma. Las etapas para la creación de una Ley se traducen en iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación, sin omitir el derecho del ejecutivo Federal o local a ejercer el veto, además de las anteriores existe la figura denominada "Vacatio Legis" (9) la cual es la correspondiente al tiempo que transcurre entre la publicación y la entrada de vigencia de la ley, periodo que por lo común es un día hábil.

En materia Administrativa existen formas peculiares de comunicación entre los entes públicos, que de igual forma contienen rasgos que obligan a los Servidores Públicos a acatar, la figura más representativa es la circular.

La circular al igual que el Reglamento puede contener instrucciones precisas que deben ser observadas en el desempeño del Servicio Público.

El Reglamento en general es el Conjunto Ordenado de reglas y conceptos que por Autoridad competente se dan para la ejecución de una Ley o para el régimen interior de una coorporación o dependencia. (10) El fundamento para la

(9) Peniche Bolio, Francisco, ob. cit. p. 60.

(10) Enciclopedia Univer_al Ilustrada Espasa Calpe, Edit. Espasa Calpe S.A., Esquiña, Tomo 1, 1971, p. 291.

creación de Reglamentos que establezcan las formas de organización interna de una dependencia se localiza en el artículo 92 Constitucional al mencionar:

"Todos los Reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos".

Nos adherimos a las características que Acosta Romero da al Reglamento Administrativo.

"- Es una manifestación unilateral de voluntad del órgano público competente, en virtud del poder y Autoridad que le confiere la constitución a la Ley.

- Constituyen normas Jurídicas Generalés, lo que las diferencia de los actos administrativos, que producen efectos concretos e individuales.

- Es la expresión de una actividad Legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

- El reglamento se emite a través de un procedimiento

distinto al de la Ley del Congreso". (11)

En cuanto a la creación de un Reglamento, y conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se elabora un proyecto del mismo, por la dependencia regulada, éste proyecto se acuerda con el Superior Jerárquico o Secretario de Estado, remitiéndose al titular del Ejecutivo Federal, quien la analizará y en su caso rechazará o aprobará regresándose ante el Secretario de Despacho para su refrendo, ordenándose su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo expuesto, el Reglamento Administrativo es una manifestación unilateral de la voluntad discrecional, emitida por el órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios, de una Ley emanada del congreso, con el fin de facilitar su ejecución y observancia en el campo administrativo, (12) con lo que se concluye que el reglamento siempre estará supeditado a una Ley emanada del Congreso. En nuestra opinión La Administración Pública adquiere la facultad de reglamentar, por medio del artículo 89 fracción I de la Cons-

(11) Acosta Romero, Miguel, ob. cit. pp. 765.

(12) Ibidem, p. 766.

titución General de la República, en virtud de que al estar el Presidente de la República investido de capacidad para expedir reglamentaciones, ésta capacidad se delega en las dependencias y entidades de la Administración ya que consideramos que sólo las propias Unidades Administrativas conocen las necesidades reglamentarias que se reclaman para la eficaz aplicación de una Ley ordinaria. El Presidente de la República se transforma en un analizador de proyectos, que al cubrir las necesidades de la Administración Pública, serán aprobados y firmados por el mismo.

Para Gabino Fraga el Reglamento es una disposición Legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observación de las leyes que expida el poder legislativo.

Marcau conceptualiza al Reglamento administrativo como la regla Obligatoria impuesta por una Autoridad pública que no es el parlamento.

La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la División de poderes en que se funda la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino administrativa, el Ejecutivo cuando formula un reglamento, no realiza

un acto de Legislación sino de Administración. (13)

Conjuntamente con el Reglamento, otra forma de hacer acatar las disposiciones de los titulares de la Administración Pública es la Circular.

Así es, la forma más usual en la que el Superior Jerárquico hace llegar a sus subordinados las instrucciones es la circular, por ésta el órgano superior de la Administración Pública dirige a los servidores públicos las direcciones en relación con los empleos que les están encomendados.

El Término Circular, proviene de latin "Circulare" que delimita el camino que lleva una información de su punto de Partida hasta su regreso al mismo, a diferencia del reglamento la circular carece de formulismo, y la caracteriza su flexibilidad, en la Simplificación Administrativa que se vive en nuestro País se encuentra la creciente tendencia a emitir circulares en vez de otros actos jurídicos.

Para María Díaz las circulares se fundan en la potestad jerárquica de los Organos Superiores Administrativos, en relación que tienen éstos de imponer, a sus subordinados

(13) De Pina Vara Rafael y otro, ob. cit., p. 422.

la interpretación o aplicación que debe darse a las leyes que rigen el Servicio Público. (14) Nuestro Supremo organo Judicial también ha pronunciado su opinión relativa a las circulares.

Circulares No son leyes. "Las circulares no pueden ser tenidas como leyes, y los actos de Autoridad que se fundan en aquellas, importan una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales". (15)

Circulares. "Es de explorado derecho que las circulares no pueden modificar las disposiciones de una ley, siendo su objeto unicamente aclararlas o reglamentarlas, por lo que no pueden considerarse como derogatorio ni modificatorias de esa Ley". (16)

Circulares. "Carecen de fuerza legal para derogar los derechos establecidos por las leyes, a menos que las mismas establezcan, como regla de su aplicación, lo que en dichas leyes se diga". (17)

-
- (14) Las circulares signadas por la Autoridad Administrativa explican la - interpretación oficial de una norma o disposición, pero esto no significa que aquella sea la apropiada.
- (15) Tesis Jurisprudencial 352, apendice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala, P. 584.
- (16) Quinta Epoca, Tomo XVII p. 1, 113.
- (17) Quinta Epoca, Tomo XIX p. 1, 115.

7. PROCEDIMIENTO, SUBSTANCIACION Y SUPLETORIEDAD

Se entiende por Procedimiento al Conjunto de Formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. Las Garantías Procedimentales se consagran en los artículos 19 y 17 constitucionales, lo que implica que su violación pueda ser impugnada en vía de Amparo, el Procedimiento Administrativo Disciplinario: "Es el conjunto de formalidades que los órganos de control tienen que respetar y desahogar para determinar la existencia o la ausencia de Responsabilidad Administrativa". Al respecto cualquier Procedimiento se funda en una Ley adjetiva o Procesal la cual marcara las directrices de la actuación de la Autoridad Competente. Cuando la Ley adjetiva no prevé los pasos a seguir en un procedimiento o existen lagunas en la misma se crea la figura de la Supletoriedad.

La Supletoriedad es la forma en que una ley Ordinaria colma las deficiencias de otra, prescribiendo la manera de subsanar las ausencias legislativas. Así mismo, la Supletoriedad puede ser consignada en una ley que nombra a otra de aplicación supletoria, pero puede darse el caso en que la Ley, con lagunas, no estipule de aplicación supletoria, en este supuesto la Jurisprudencia determina a la Ley resguardadora. Como ejemplo el Código Federal de Procedimientos Civiles es

supletorio, por mandato jurisprudencial, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez conceptualizado el procedimiento y la Supletorie--dad surge el problema de identificar a la Autoridad Competente para entablar el procedimiento. La Substanciación determina a la Autoridad competente de conocer los conflictos o litigios según su especie, determinando las técnicas más apropiadas para la incoación del procedimiento. Su fin primordial es la aplicación del Procedimiento al caso en concreto, para que así se ejercite la acción de la manera correcta y eficaz de tal forma que se cumpla con el mandato Constitucional de impartición justicia pronta y expedita.

8. QUEJA, DENUNCIA, AUDITORIA Y ACTO DE RATIFICACION

Para la impartición de Justicia es necesario que existan formas específicas por medio de las cuales se dé a conocer ampliamente los hechos al organo jurisdiccional, así pues conocemos a las demanda, querella y la denuncia de hechos. En Derecho Administrativo, y en especie del Procedimiento Disciplinario Administrativo encontramos tres formas en que la Autoridad de Control Interno inicia las investigaciones, conforme lo previsto en el Título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstas son la queja, Denuncia y la Auditoria.

El artículo 49 de la Ley Federal en cita, prevé a las oficinas encargadas de captar quejas y denuncias, es pues que en todas las Entidades y Dependencias de la Administración Pública deben existir "Unidades específicas, para la captación de las irregularidades administrativas, las cuales deben tener como características la facilidad para acudir a ellas.

Al ser las queja, denuncia y auditoria el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, éstas no pueden contener los mismos matices, es decir son instrumentos legales diferentes de esencia, aún cuando pretendan el mismo fin: "dar a conocer la irregularidad Administrativa".

La queja consiste en la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la Autoridad Administrativa, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y, manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causen.

Por Denuncia se entiende a la Acción por la que una persona física o moral hace del Conocimiento de la Autoridad Administrativa Competente el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún Servidor Público, aún cuando dichos actos u omisiones

no le originen agravios personales. (18)

Ambas pueden ser promovidas de manera escrita, y por excepción oralmente, así como los agraviados o denunciantes, para una mayor celeridad, deberán presentar sus promociones en las unidades de quejas y denuncias de las Contralorías internas de cada entidad o dependencia.

El hecho de dirigir equivocadamente una queja o denuncia no significa la falta de atención a la misma, el titular de la Unidad a la cual llegó la queja o denuncia esta obligado a remitirla a la Contraloría Interna competente para que se desahogue conforme a derecho.

La diferencia entre queja y denuncia se representa en el agravio Personal que sufre el Particular por la conducta o la omisión del Servidor Público, denunciantes pueden ser el público en general y todos los Servidores Públicos, pero quejoso sólo el particular que pruebe fehacientemente el daño que sufrió en su esfera de derechos.

(18) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, SECOGEF, 1985, p. 22.

Otra figura Administrativa es la Auditoria, el artículo 62 de la Ley Federal de la materia disciplinaria dispone: "Sí de las investigaciones y Auditorias que realice la Secretaría de la Contraloria General de la Federación apareciera la responsabilidad de los Servidores Públicos, informará a la Contraloria Interna de la Dependencia correspondiente o al Coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad...".

Para Palomar de Miguel la Auditoria, en amplio sentido es la investigación o analisis contable que se realiza en las empresas para determinar su situación fiscal.

En concepto de De Pina Vara la Auditoria esta intimamente ligada en la figura del Auditor, siendo éste el Revisor de las cuentas y asientos que se llevan a cabo en la contabilidad de una empresa.

En la Administración Pública también existe el control por medio de la Auditoria, la cual esta fundamentada en las fracciones II, III, IV y VIII del artículo 32 bis de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal así como en el numeral 19 Fracción V. VI y VII del Reglamento interior de la Secretaria de la Contraloria.

En 1984, la Secretaria de la Contraloria, creó las "Bases Generales del programa anual de Auditorias" con las que se pretende promover el accionar sistematizado de los organos de Control y Evaluación Gubernamental, a la Auditoria Pública la conceptualizamos como: "La actividad del órgano de Control competente en la que se verifica, rectifica y fiscaliza que los bienes o presupuestos destinados a una Unidad Administrativa sean utilizados para alcanzar los fines propuestos en el plan de desarrollo, lo que en caso contrario dara lugar a que la Autoridad de control determine observaciones y en su caso sancione la conducta u omisión del Servidor Público".

Los Objetivos de la Auditoria Pública son los siguientes:

- Revisar y evaluar los sistemas de Operación, registro, control e información, con el fin de determinar si funcionan adecuadamente en los terminos de las disposiciones aplicables, y si contribuyen a alcanzar las metas y objetivos previstos, así como promover recomendaciones que propicien el mejor desarrollo de las actividades auditadas.

- Evaluar la economía, eficiencia y eficacia con que se logren las metas en relación con los presupuestos asignados.

- Verificar que el área, operación, programa o recursos revisado satisfaga las necesidades que en la materia respectiva presenta la dependencia o entidad.

- Comprobar que las operaciones o actividades sometidas a examen se realicen en estricto apego a la legislación vigente.

- Revisar que la organización, sistemas y procedimientos del área a examinar permita el adecuado desarrollo de las funciones o actividades.

- Proponer acciones alternativas que promuevan el mejoramiento del área, operación, programa o recurso a revisar.

(19)

En conjunto las auditoria, queja y denuncia se equiparan al derecho de acción ante los organos jurisdiccionales ya que con estos se inicia un procedimiento en busca de justicia.

La Auditoria, como ya se comentó, puede arrojar la

(19) Bases generales del programa anual de control y auditoria Secretaría de la Contraloria General de la Federación, -- 1989, p.p. 13.14.

responsabilidad administrativa de un servidor público, en este caso la irregularidad debe informarse al titular de la unidad de quejas y Denuncias de la Contraloría Interna, para que éste a su vez inicie el procedimiento administrativo disciplinario. Es el auditor el responsable de emitir un oficio o memorandum en el cual se contenga las irregularidades encontradas en el área auditada, debiendo adjuntar los medios de pruebas suficientes. Cuando las quejas y Denuncias son presentadas por escrito, estos deben de Ser ratificados de manera oral ante la presencia del organo de control, lo anterior con el fin del que el denunciante sostenga todas y cada una de las aseveraciones contenidas en su escrito de origen. El acto de ratificar se motiva en la Seguridad Jurídica de cada ciudadano, ya que la ausencia de esta figura traería como consecuencia que se imputara irregularidades administrativa sin su existencia real.

Es pues, "el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados, en su queja o denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos, y, por lo tanto que mantiene la acusación de los mismos". (20)

(20) Guía para la aplicación de responsabilidades en el servicio público, SECOGEF, p. 30.

9. SENTENCIA, RESOLUCION Y LAUDO

Desahogados los procedimientos legales, los organos jurisdiccionales o las Autoridades administrativas emiten el resultado del mismo, fundando y motivando sus conclusiones. Son variados los instrumentos legales que se crean para dar fin a una instancia procesal, el Juez en su esfera de competencias emite sentencia, el Presidente de las Juntas de Conciliación resuelve por medio de Laudo y las Autoridades Administrativas signan resoluciones.

La sentencia como acto jurídico propio del Juez Ad. Hoc (21) se entiende como la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o a un recurso extraordinario, son dos los tipos de sentencias existentes: La interlocutoria que resuelve a un incidente que se tramita por cuerda separada al expediente original, y la definitiva que contiene la solución de fondo en la controversia jurídica. Así mismo, existen la que se denomina sentencia firme que es aquella en la que no cabe medio de impugnación alguna; ya que no existe medio señalado para tal efecto, por haber transcurrido el término para interponerlo, o por desistido la parte que la haya promovido; y la Constitutiva que se iden-

(21) Ad. Hoc, se determina el Juez competente de un asunto en controversia o litigio.

tifica con la petición del establecimiento de un estado jurídico que no existía.

En materia penal existe la de condena que recae como el resultado del ejercicio de la acción punitiva estatal; y al contrario sensu la absolutoria que libera al individuo de la sujeción a proceso por la comisión de un acto delictivo, restituyéndole de todos sus derechos constitucionales.

Para que el Principio de Legalidad se respete toda sentencia debe contener la fundamentación; es decir los artículos y fracciones de la ley con los cuales se sostenga la sentencia; y la motivación que consiste en las argumentaciones lógico - jurídicas que concuerdan con la narración de los hechos.

En materia arbitral y del trabajo, en la especie el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas de Conciliación y Arbitraje son competentes para emitir sus resoluciones por medio de Laudos. Laudo es la resolución que los arbitros emiten sobre el fondo de la cuestión que se le haya sometido por las partes interesadas.

En el Derecho del Trabajo, Laudo es la resolución de fondo dictada por las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal como

lo estipula el artículo 837 fracción tercera de la Ley Federal de Trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, éstos instrumentos podrán ser aclarados por las juntas a solicitud de las partes, para corregir errores o precisar algún punto, sin que de ninguna manera ello puede implicar revocación de la resolución o alterar el sentido de ésta. En contra de los Laudos no procede ningún recurso, sino tan sólo pueden ser impugnados por violaciones de garantías individuales o sociales, a través del juicio de amparo. (22) Al respecto concluimos que los laudos deben ser consideradas como resoluciones, y por lo tanto se le debe otorgar la fuerza coercitiva suficiente para que las Autoridades Jurisdiccionales del trabajo impartan justicia, sin que se encuentren trabas en su ejecución.

En el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se localiza el fundamento legal por medio del cual se faculta a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación, Contraloría General del Departamento del Distrito Federal y a las Contralorías Internas a emitir Resoluciones por las cuales se determina la existencia o Ausencia de Responsabilidad Administrativa.

(22) Trueba Urbina, Alberto y otro, Ley Federal del Trabajo - apartado "A", Porrúa, México, 1982. p. 400.

Como se observa con claridad la sentencia, el Laudo, y la resolución tienen un mismo fin, dar por concluida una instancia, mas sin embargo se diferencian entre sí en cuanto a la rama del Derecho que las regula y prevé.

10. SANCION Y MEDIOS DE IMPUGNACION

Para que las normas jurídicas sean obedecidas y a fin de evitar su transgresión por los ciudadanos, en las Leyes ordinarias se deben contener los medios legales de Castigo. Una disposición Legal que carece de sanción, es del todo imperfecta, en virtud de que es necesario que éstas pasen del estado declarativo a la función previsoras. El término Sanción deriva del Latín "Sanctio", que es la medida punitiva que el Legislador ha previsto en el supuesto de que un ciudadano no acatará a la norma jurídica; cabe señalar que no todas las sanciones estan permitidas, así el artículo 22 de nuestro máximo ordenamiento jurídico prohíbe la mutilación, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva y la confiscación de los bienes. En materia de disciplina Administrativa, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estipula tipos de Sanciones que derivan de las responsabilidades política, Administrativa, Civil y Penal.

Para Acosta Romero, la sanción Administrativa se traduce en el Castigo que aplica la sociedad a través del

derecho, a las violaciones de los Ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la Sociedad; es pues que podemos deducir que para este autor la sanción Administrativa estriba en el supuesto de que cualquier ciudadano se puede hacer merecedor a ella, pero cuando se ostenta la calidad de Servidor Público la sanción administrativa se vuelve más estricta. Así es, mientras al particular se le puede sancionar con: las nulidades de los actos, la amonestación, la clausura, la revocación de concesiones, la multa y hasta llegar a la privación de la libertad por 36 horas; al servidor público se le imponen sanciones consistentes en: amonestaciones privadas o públicas, apercibimientos privados o públicos, suspensión en sueldo y funciones, destitución del empleo, cargo o comisión y cantidad líquida.

Impuesta la Sanción al particular o al Servidor Público éstos pueden impugnar la resolución Administrativa en la que se dió a conocer el castigo. El vocablo impugnar se traduce en la Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto Jurisdiccional, documento, deposición testimonial, informes de peritos y en sí cualquier calificación de conducta, con el objeto de obtener su invalidación. (23) Para que tenga

(23) De pina Vara, Rafael y otro, op. cit., p. 312.

válidez la impugnación debe presentarse por escrito ante la Autoridad responsable de la resolución, promoción en la cual deben señalarse los agravios que se cometen por la emisión de la solución jurisdiccional, así como de forma lógica-jurídica argumentarle a la Autoridad de deficiente interpretación que ha hecho a la fundamentación invocada en el cuerpo de la resolución, este medio de defensa se conoce como el acto de recurrir, e n virtud de que jurídicamente el escrito, que contiene los agravios, se le denomina Recurso, el Derecho de Recurrir es la acción concedida por la Ley al interesado en un Juicio o en un procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ya sea ante la Autoridad que lo dictó, ya sea alguna otra. (24) Los recursos tienen una extensa gama de especies, las cuales se clasifican según el fin que busca el instrumento jurídico, entre las principales se encuentran:

El Recurso Administrativo: Es el derecho de cada uno de los Particulares y de los servidores públicos para interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios organismos de la Administración Pública.

Recurso Contencioso - Administrativo: es el interpues

(24) Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, Edit. Mayo México, 1981, p. 1150.

to contra resoluciones de la Administración, cuando éstas califican la interpretación de alguna norma para emitir justicia.

Recurso de aclaración: Es el que se promueve para que el Juez explique el pronunciamiento de una sentencia, la cual la parte agraviada la considera oscura o deficiente.

Recurso de Apelación: Es el que se presenta al Juez Superior, para que éste examine la Actuación del inferior, por la emisión de sentencia.

Recurso de Queja: Es el promovido ante el Juez de Alzada o Superior en virtud de que uno inferior ha desechado un recurso.

Recurso de Revisión: El interpuesto para conseguir la revocación de la sentencia firme.

Apegado a la figura de recurrir se encuentra en la vida jurídica el Principio de Definitividad, el cual es conocido como la clausula legal por la cual se obliga a la parte perdedora a agotar todos los recursos previstos en la Ley Ordinaria antes de acudir a los juzgados a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal.

11. DELITO E INFRACCION ADMINISTRATIVA

Como hemos visto la conducta que trasgrede a la norma jurídica se hace acreedora a una sanción. En el transcurso de la Historia Jurídica de nuestro país se ha confundido al Delito y a la Infracción Administrativa, el primero se encuentra previsto por la Legislación Penal. La palabra delito deriva del verbo Latino "Delinquere" que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero marcado por la Ley. El artículo 7o. del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, establece: Delito es el acto u omisión que sancionan las Leyes Penales. Por lo que debemos considerar que la transgresión y/o adecuamiento de la conducta de cualquier ciudadano, al tipo Penal es Delito, para Carrara el Delito es la infracción de la Ley del Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso. (25)

El Delito se constituye en la conducta típica, antijurídica, culpable, y punible por el poder Estatal, a través del Ministerio Público, siendo éste el único facultado para

(25) Castellanos Fernando, Lineamientos Elementales del Derecho.

perseguir a los responsables de una figura delictiva; por otro lado las infracciones Administrativas, en concepto de Serra Rojas, son: Los actos u omisiones que definen las Leyes Administrativas y que no son considerados como Delitos por la Legislación Penal, toda vez que se les consideran faltas que ameritan sanciones menores, conforme el enfoque de los fines de la Administración Pública, la Infracción Administrativa es todo acto o hecho de una persona que viola el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios (26); en nuestro Concepto la anterior es la definición más adecuada de la Infracción Administrativa, ya que no se limita a conceptualizar a las Infracciones Previstas en las Leyes y Bandos de Policia y Buen Gobierno, sino también abarca a las Deficiencias que en el Servicio Publico cometan los trabajadores al Servicio del Estado.

La persecución y sanción de las Infracciones Administrativas se delegan en los Jueces Calificadores y en los Organos de Control Interno.

(26) Acosta Romero, Miguel Ob. cit. p. 871.

12. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION

Para una explicación amplia y completa de los términos indicados consideramos necesario citar algunos criterios jurisprudenciales sostenidos por nuestro máximo órgano judicial, que por si mismo son más explícitos.

MOTIVACION, CONCEPTO

La Motivación por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos Legales, es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la Autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Sexta Epoca, Tercera Parte: LXXVI p. 44 4,862/59
Pfizer de México, S.A. Cinco Votos.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Debe constar en el cuerpo de la resolución y no en documento distinto.

Las Autoridades Responsables no cumplen con la Obliga-

ción Constitucional de Fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncien expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan cuando éstas aparecen en documentos distintos.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Volúmen CXXXII, p. 49
RF 530/65, Concretos Alta Resistencia S.A. de C.V. Cinco Votos.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS.

Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en que consistió la violación.

Sexta Epoca. Tercera Parte, Volúmen XLXXVI, p. 58
AR 4798/63, Leonel Melo Rodríguez, cinco votos.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA DE
RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO

Desde la consumación de nuestra independencia, se ha intentado determinar las infracciones que pueden cometer los altos funcionarios y servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, la razón es sencilla y es que aún bajo el dominio de la Corona Española los administradores del nuevo continente y en particular de las Indias se enriquecían de una manera rápida e inexplicable, aprovechando los puestos para amasar grandes fortunas y obtener ganancias fabulosas; otro aspecto de la rapiña fue el desenfreno de los empleos y la repartición de los cargos, pero al final éstas irregularidades traspasaron el océano para llegar a oídos de los Reyes Españoles quienes en un intento por corregir tan graves inmoralidades dictaron disposiciones para la protección de sus nuevos súbditos con el establecimiento de los Juicios de Residencia (27) en todas sus colonias. El juicio de Residencia no es de origen español, proviene del derecho Romano, en el cual se establecía la obligación de los funcionarios a responder judicialmente por su gestión, el concepto

(27) Barragán Barragán, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, UNAM, México, 1978, p. 20.

romano consistía en que no se podía dejar abandonados los intereses del propio Estado, confiando en la honrada gestión de sus empleados, sino creó la residencia para obligar a rendir cuentas (28).

La Residencia nace para proteger los intereses colectivos de los habitantes y no así los particulares; el origen - primario se haya ubicado en la Constitución del emperador Zenon del año 475 d.C., en el cual se consagra a la Residencia o Juicio de Responsabilidad, más tarde éste fue incorporado a España en las Partidas III. La Residencia era Universal, el funcionario estaba sujeto a Procedimiento de Investigación por muy diversas razones, entre ellas las siguientes:

"El Juez cuando recibiera la pesquisa secreta, si algún testigo dixere alguna cosa general, así como que eran parciales o que no executaban la Justicia, o que cohechaban o que eran negligentes en la administrar, o no castigaban pecados públicos, u otras semejantes cosas, que pregunte a los testigos, y haga que declaren particularmente, y en qué casos dexaron de executar Justicia, y que cohecho hicieron, y a

(28) Barragan Barragan, José, Ob. Cit., p. 21.

que personas, y en que casos fueron negligentes..."

"Por los agravios y sin razones y cohechos que se han hecho y hicieron los que llevan cargo de los empréstitos, y de sacar la gente para la guerra de los moros y otras partes, y de traer las bestias y lievas de pan y vino y otras cosas, y de comprar mantenimiento en los lugares que llevan el cargo y en sus cozarcas" (29)

Así, con excepción de las altas magistraturas, que eran responsables ante el Rey Español, la residencia consistía en la misión específica de exigir la Responsabilidad Universal a todos los funcionarios del Estado. A la conquista y sumisión de nuestro país, al igual que una nueva raza, los Españoles influyeron en nuestro sistema jurídico, por ésto en nuestra constitución de 1824 se previó un Juicio de Responsabilidad, que a nuestro parecer tiene todos los matices de la residencia Española; la ausencia de códigos de conducta específicos y la protección a las altas Magistraturas son características esenciales de ambos ordenamientos disciplinarios.

(29) *Ibidem*, p. 28, cita del Autor a la novísima recopilación, loc. C. ley X.

El Juicio de Residencia fue adoptado por los congresistas de 1824, trayendo como consecuencia su inmersión en nuestra Constitución Federal de ese mismo año, como se ha comentado una de sus principales características era la sujeción del funcionario a las responsabilidades de orden legal por un lapso de tiempo que la misma Ley establecía; es decir el funcionario se encontraba impedido para abandonar su domicilio una vez concluido su mandato, podríamos abstraer que la medida adoptada por el Juicio de residencia era con el fin de que el funcionario responsable de un ilícito no se alejara de la justicia, de otro modo sería prácticamente imposible reparar el daño causado o sancionar la conducta, más sin embargo reiteramos que la gran deficiencia del Juicio de Residencia es el hecho de que en los Ordenamientos Jurídicos Español y Mexicano no existían, claramente las conductas punibles por el Estado.

En el trayecto rumbo a la creación de la carta fundamental de 1857 existió la Ley Penal para Diputados y Senadores expedida por el Gobierno del Presidente José Joaquín Herrera (30), la cual fue un gran avance en la procuración de responsa-

(30) González Bustamante, Juan J. Los Delitos de los Altos funcionarios y el Fuero Constitucional, Botas, México, 1946, p. 104.

bilidades de los servidores del Estado, más no fue sino hasta el 3 de noviembre de 1870, bajo la Presidencia de Benito Juárez García, que se expide la primera Ley sobre los Delitos de los Altos Funcionarios de la Federación.

La Ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la federación es el primer paso, de una cantidad considerable, para lograr la eficacia en el servicio público.

En el Artículo 1o. de la Ley en comento se enuncian y conceptualizan como ilícitos oficiales de los altos funcionarios los siguientes:

- a) El ataque a la libertad del sufragio.
- b) El ataque a las instituciones democráticas y a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- c) La usurpación de atribuciones.
- d) La violación a las garantías Individuales, y
- e) Cualquier infracción de la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad.

Como se observa para el Congreso Constituyente de 1870 fue más importante la protección a los derechos electorales y políticos de los ciudadanos, razón por la que no se crearon códigos de conducta que prevean más formas de trasgre-

sión a la Ley. En caso de que la falta del alto funcionario sea calificada por el Congreso como grave, éste era castigado con la destitución del cargo o la separación de las funciones desempeñadas, así como con la inhabilitación para obtener otro empleo en la Federación, inhabilitación que iba de un plazo no menor a cinco años y hasta diez.

El artículo 90. de la Ley sobre delitos de los Altos Funcionarios de la Federación disponía que en caso de existencia de competencia jurisdiccional dual, es decir la posibilidad de que un funcionario público este sujeto a procedimiento oficial y a la vez, con la misma conducta, se le atribuya la comisión de un delito del fuero común, lo siguiente:

"Siempre que se ligare un delito común, con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de éste último carácter, será puesto a disposición del Juez competente para que se le juzgue de oficio o a petición de parte y se le aplique la pena correspondiente al delito común".

Al concluir la Revolución Constitucionalista acaudillada por Carranza, se envió al congreso constituyente el proyecto de carta magna propuesto por el líder revolucionario en 1917, de éste proyecto se advierte en el artículo 111 la narración que a continuación se detalla:

"El Congreso Federal, expedirá, a la mayor brevedad posible una Ley sobre Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación, determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún que hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20" (31).

Es ampliamente conocido la realidad del jurado popular, abolido en el Código Penal de 1929, ya que "no es posible exigir de personas ajenas a la ciencia del Derecho, el conocimiento de delitos de carácter técnico, como son el peculado, la concusión, el abuso del poder y otros que por su misma complejidad no pueden ser apreciados por un tribunal de conciencia" (32) como lo es el Jurado popular; por lo que resulta contundente afirmar que la designación del Jurado popular para resolver los procedimientos de responsabilidad de funcionarios y empleados de la Federación trae consigo la debilidad más notoria de ese proyecto enviado al Congreso Constituyente.

(31) González Bustamante, Juan José, Ob. Cit., p. 108.

(32) Artículo 21 de la Ley de Prevenciones Generales, Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Julio de 1944.

Una vez que entró en vigor nuestra Constitución Federal de 1917, el Gobierno Federal el día 21 de febrero de 1940, expidió la "Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados".

En materia de Hacienda Pública también han existido diversos intentos por vigilar el manejo y distribución del erario público recaudado, para ésto se crearon diversos instrumentos de control. En 1824, el Congreso Constituyente expide la Ley denominada "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" (33) la que tenía como principales objetivos los de integrar una unidad de acción con el Secretario del ramo, y con el fin inmediato de que el Secretario estuviera en aptitud de vigilar las Operaciones hacendarias de las oficinas bajo su dirección.

Con el paso del tiempo se crearon, diversas unidades encargadas del buen recaudo y de la distribución económica para sufragar los gastos que el Servicio Público impone.

(33) Expedida el 16 de noviembre de 1824.

Fue hasta el mes de diciembre de 1917 cuando se promulga la "Ley Orgánica de Secretarías de Estado", por la cual se crea a la vida jurídica el Departamento de la Contraloría (34).

"El objetivo fundamental de ese nuevo órgano era el de constituirse en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de fondos Públicos y Administrativos del Patrimonio Nacional" (35), para cumplir éstos principios el Departamento de Contraloría fue dotado de autoridad necesaria y competencia suficiente plasmadas en su propia Ley Orgánica de 1918. La Organización del Departamento de Contraloría según lo establece su Ley orgánica esta formado por un eje central que era la Auditoría General la cual a su vez estaba dividida en veintidos secciones que integraban la estructura del sistema de control, encargada de vigilar todas las dependencias del Gobierno. El apoyo más elocuente encontrado por el Departamento de Contraloría fue en el primer informe de Gobierno del Presidente Carranza al manifestar:

-
- (34) El Departamento de Contraloría es sin duda el antecedente más remoto de los órganos de control y por ende de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- (35) Bravo Ahuja, Victor y et. al, Ensayos sobre la modernidad Nacional, Colección Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Diana, México, 1989, p. 278.

"El Ejecutivo ha prestado y seguira impartiendo a la Contraloria el apoyo indispensable y las facultades bastantes, para conseguir la depuración administrativa, aspiración trascendental de la República. Es de considerarse que la creación de este Departamento es el Progreso más importante realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los Fondos Públicos" (36).

La misma suerte corrio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en virtud de que en 1947 entró en vigencia la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" (37), la cual en su contenido disponia algunas competencias de vigilancia Interna, otorgadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa (38) de nueva creación.

La evolución jurídica y la reforma Administrativa iniciada en 1976, dan origen y marco a la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia del Ejecutivo Federal a la que se le encargan los sistemas de Control y de Auditoria Financiera.

(36) Bravo Ahuja, Victor y et. al. Ob. cit. 279.

(37) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de 1946.

(38) Creada por la Ley de Secretarías y Departamentos.

La Estructura Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto contempla tres órdenes jurídicos elementales para su funcionamiento:

- La Ley de Control y Evaluación (39).
- La Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto (40) Público; y
- La Ley General de Deuda Pública (41).

Por lo anterior, podemos concluir que hasta 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto se había convertido en un ente del Ejecutivo Federal con esquizas de Dependencia globalizadora, toda vez que cubría amplias funciones dentro de la Administración Pública, y dentro de estas se localizaba el Control Interno.

En el ámbito legislativo, tal como hemos manifestado, en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, se publicó la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados, de la cual es menester realizar un análisis.

(39) Prevista en el organigrama Jurídico de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(40) y

(41) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976.

1. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS

La Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados define los delitos oficiales que pueden llegar a ser cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, los simplemente Funcionarios y Empleados Públicos, (42) así como de manera sucinta establece los procedimientos que se deben seguir para juzgarlos. Desde su inicio creemos imperfecta la clasificación de Altos Funcionarios, Funcionario y Empleado, ya que transgrede la igualdad que debe privar en el Servicio Público, las categorías, desde luego, se miden en relación al cargo, empleo o comisión, pero más importante que esto es esa voluntad desinteresada de cumplir con la fuerza laboral que el Estado ha confiado en él. Tal fue la importancia del Ejecutivo Federal para con la Ley de Responsabilidades Oficiales que en la exposición de motivos de aquella se remarca la necesidad de regir la conducta de los funcionarios públicos:

(42) González Bustamante J. José, Ob. Cit., p. 110.

"La conducta de los malos funcionarios, cuando queda infinitamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien puede llevarlo a la abyección, como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia, o bien, produce un Estado latente de inconformidad y de rencor lo que hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habra de conducirlo al bienestar y progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota" (43).

Así pues, el adelanto que se observó en esta Ley, de responsabilidades Oficiales con respecto a las anteriores intentadas, en México y en el mundo, es que apartir de 1940 todos los Trabajadores del Estado; Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados; estan sujetos a las responsabilidades que deriven del período en el que sirvieron a la administración pública. Para determinar las categorías en el Servicio Público el artículo 2o. de la Ley en estudio enuncia a quienes se considera como Altos Funcionarios de la Federación.

(43) Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades Oficiales Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2º de febrero de 1940.

"Artículo 2o. Para efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la federación, el Presidente de la República, los Senadores Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

También quedan comprendidos en esta Ley, los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados".

Para resumir, podemos comentar que se consideraban Altos Funcionarios a los miembros de los tres poderes de la Unión Federal y Estatal; así como a los Secretarios de Estado y miembros de la Administración Pública Central.

De igual importancia, era el tiempo en que un funcionario podía ser sujeto de responsabilidad por la comisión de un delito o falta Oficial, al respecto el artículo 4o. de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1940 dispone la prescripción de la Responsabilidad Oficial:

"La Responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario o empleado ejerza su encargo y dentro de un año después".

El artículo tercero, de vital importancia, esta en

concordancia con nuestra Carta Magna Vigente al estipular que al titular del poder Ejecutivo Federal sólo se le podrá acusar por delitos graves del Orden Común y por traición a la patria, es pues que afirmamos que no existe un amplia gama de conductas punibles en contra del Presidente de la República, en virtud de que los órganos que dependen directa o indirectamente de él califican la gravedad de los delitos comunes. La sanción económica contemporánea; se encuentra inmersa el artículo 50. de la Ley comentada al especificar que el Estado podrá hacer exigible el cobro de un daño ocasionado a la Federación, aún cuando el Trabajador público haya sido sancionado por la Autoridad Administrativa, y no obstante no se le comprobare responsabilidad penal.

Así mismo, se consagra el derecho de Denuncia de cualquier habitante de la República por conocimiento de la comisión de delitos o faltas oficiales, más sin embargo en nuestro concepto el legislador de 1940, otorgó una prerrogativa demasiado amplia toda vez que "en los de veredicto o sentencia absolutoria, la persona que hubiera hecho la denuncia o acusación no podrá ser castigada por el delito de calumnia judicial, si Justificare que hubo motivos fundados que lo hicieron incurrir en error y que obró en beneficio del interés general

y no por dañada intención" (44). Nuestra aseveración la motivamos de la siguiente manera: Sí bien es cierto que todos los Mexicanos conservamos el derecho inalienable de denunciar a los malos Servidores Públicos, también lo es que los particulares pueden actuar con dolo y mala fe a fin de calumniar al Empleado Público y por ende sujetarlo a Procedimiento de investigación, lo que redundará en la pérdida de confianza, que sostiene el Estado para con éste, siendo que el derecho de Denuncia se convertiría en un arma política de doble filo, por lo que se debe exigir al denunciante a probar su dicho o en su caso que delimite con exactitud el lugar donde la Administración Pública puede encontrar las pruebas que deslinde responsabilidad administrativa.

Es pues, el que denuncia debe estar conciente de lo que jurídicamente accionará dentro del ámbito del Control Interno Contemporáneo.

El Funcionario que ha sido encontrado culpable por faltas administrativas o delitos no será beneficiado con la

(44) Artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1940.

medida graciosa del indulto (45), ya que el otorgarlo sería ir en contra de los fines del control de la federación.

El Presidente Lázaro Cárdenas, precursor de la Ley de Responsabilidades oficiales, instituyó las conductas que la autoridad jurisdiccional debía sancionar, en caso de que estas se comprobaran al funcionario:

- I. El ataque a las Instituciones Democráticas,
- II. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo Federal.
- III. El Ataque a la libertad del Sufragio.
- IV. La usurpación de funciones.
- V. La violación a las Garantías Individuales.
- VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún

(45) Ver artículo 12 de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1940.

trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones;

VII. Las omisiones de Carácter, grave en los términos de la fracción anterior.

Al igual que los Altos Funcionarios, los Gobernadores de las Entidades Federativas y Diputados de las legislaturas locales respondían solidariamente por las faltas de los primeros, ya que se les consideraba responsables indirectos a la violaciones constitucionales o de Leyes Federales.

La Ley de Responsabilidades Oficiales, previó diferentes tipos de sanciones para los Altos Funcionarios de la Federación, cuando se hayan colmado los códigos de conducta ya comentados, entre las sanciones previstas se encuentran la destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido, la inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término no menor a cinco años pero que no exceda a diez, y la inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores. Los Funcionarios y demás empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, - son por exclusión los no previstos en el Artículo 2o. de la Ley de Responsabilidades oficiales, y también son sujetos de procedimientos Administrativos disciplinario en caso de que se les atribuyera alguna de las conductas previstas en el artículo 18 de esa Ley.

El Artículo 18 de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1940, es exhaustivo en el contenido de las conductas sancionadas por la Federación, de hecho son cincuenta y siete fracciones, por lo que de manera práctica y didáctica transcribiremos las que en nuestra opinión se considerarán de mayor importancia. "Artículo 18. Son delitos Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito, y Territorios Federales no comprendidos en el Artículo 20. de esta Ley:

I. Aceptar un cargo Público y tomar posesión de el sin reunir los requisitos que establezcan la constitución o Leyes Respectivas;

IV. Continuar ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, para el que fue electo o nombrado por un tiempo limitado, después de haber expirado el término de su ejercicio; (46).

V. Abandonar, sin causa justificada, el empleo, cargos, comisión que desempeñen, sin haber renunciado o antes de que les sea comunicada la Admisión de su renuncia o se presente la persona que deba sustituirlos;

(46) Es indudable que el legislador no estuvo equivocado en la formulación de esta fracción, en virtud de que se mantiene vigente en la relativa IX del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aún cuando la anterior no aparece en el Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades Vigente, el abandono injustificado de labores de un trabajador público, en la actualidad, es considerado como causa de cese de funciones por la Ley Federal del Trabajo Burocrático, previo Juicio laboral tramitado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

VII. Coaligarse para tomar medidas contrarias a una Ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la Administración Pública en cualquiera de sus ramas;

Al igual que la fracción V, la VII ha sido omitida por la Ley Federal de Responsabilidades Vigente, más el Legislador se preocupó por prever la posibilidad de que los servidores públicos se unan en contra de los fines de la Federación, así pues el Artículo 216 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuer común, y para toda la República en materia de fuero federal (47), dispone:

"Artículo 216. Cometén el delito de coalición de

(47) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Agosto de 1931.

servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una Ley o Reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la Administración Pública en cualquiera de sus ramas. No cometen éste delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos Constitucionales o que hagan uso del Derecho de Huelga"..(48).

En nuestro Orden Jurídico positivo existen delitos que requieren que el sujeto activo del mismo sustente la calidad de Servidor Público, lo que tiene como consecuencia una relación íntima entre la Ley Federal de Responsabilidades y el Código Penal, los ejemplos más significativos de delitos que se siguen a trabajadores públicos son: Abuso de Autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y de nueva creación el hostigamiento sexual.

Diversos tipos penales actuales pueden advertirse

(48) La Ley Federal del Trabajo Burocrático, sustenta dos requisitos para el ejercicio del derecho de huelga en el Servicio Público: La violación sistemática de los Derechos Consagrados en la Carta Fundamental y la votación de la mayoría a favor de la huelga.

en la fracción VIII de la Ley de Responsabilidades de 1940, ya que esta ampara la obtención de un lucro indebido como infracción oficial.

VIII. Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva o aceptar una promesa para si o para cualquier otra persona por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones.

Así también existe concordancia entre las fracciones XI, XII, XIX, XX, XXII y XXIII del Artículo 18 de la Ley en Estudio con las previstas por el artículo 225 del Código Penal, toda vez que en ambos ordenamientos se contienen los delitos cometidos por los servidores públicos contra la Administración de justicia.

El desarrollo, capacitación y perfeccionamiento del servidor público trae como consecuencia una modernidad de los ordenamientos legales, así como la necesidad de que la Ley de responsabilidades Oficiales de 1940 extendiera su campo de acción, pasando de un instrumento declarativo a uno preventivo y en su caso sancionador. Por lo anterior, el 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados con lo que el Ejecutivo Federal intentó revita-

lizar el control inter de la Administración pública.

2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS

Al iniciarse la década de los ochentas el Ejecutivo Federal realizo un intento más por delimitar las acciones ilícitas de los funcionarios y empleados de la Federación por lo que creó una distinción entre delitos oficiales y faltas oficiales.

Para la Ley de responsabilidades del 4 de enero de 1980 son delitos oficiales:

"Artículo 3o. son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses público y del buen despacho. Redunda en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de Gobierno Republicano representativo Federal.

III. El ataque a la libertad de sufragio.

IV. La usurpación de atribuciones.

V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

VII. Por violaciones sistemáticas a las garantías Individuales o Sociales.

VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tengan carácter delictuoso conforme otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Los delitos a que se refiere éste artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas".

Así es, la manifestación simple de las ideas no es sancionada por órgano jurisdiccional alguno, conforme lo previsto en nuestra carta fundamental, en el sentido de que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisi-

ción judicial o Administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, a los derechos de tercero, que provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por otro lado la de comento, define lo que son las faltas oficiales de la siguiente manera: "Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y de buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo (49).

En atención a lo anterior, en nuestro concepto, la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, diferenciaba a las faltas de los delitos Oficiales en cuanto a la gravedad de la conducta incurrida por los funcionarios y empleados públicos y en tanto ésta repercuta en los intereses de la federación.

La prescripción prevista en 1940, no fue sujeta a cambio con la nueva de 1980, razón por la que los funcionarios

(49) Artículo 4o. de la Ley de Responsabilidades de 1980.

son responsables de sus conductas por el tiempo en que se desempeñe el cargo, función o empleo, más un año dejado el Servicio Público. Así mismo, se proveían dos procedimientos diferentes para la aplicación de la disciplina en la Administración Pública. Uno, referente a los altos funcionarios, los cuales gozan de fuero constitucional, y por ende debían ser sujetos a Juicio Político, (50) para que una vez desahogada esta instancia se proceda en contra del Alto Funcionario en la vía jurisdiccional pertinente. El segundo, relativo al procedimiento que se instituye, por transgresión a ley disciplinaria, a los funcionarios y empleados que no gocen de fuero. Sobre el particular, consideramos realizar un estudio sucinto de éste último procedimiento en virtud de la importancia que reviste, y en concordancia con los Artículos 49 y 57 de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos en vigencia.

El procedimiento se fincaba en la forma ordinaria, prevista en el Código de Procedimientos Penales, por lo que revestía un carácter público; se iniciaba con la formulación de la denuncia de hechos o querrela ante el Agente del Ministe-

(50) El Título segundo de la Ley de responsabilidades de 1980 establece el procedimiento de Juicio Político incoado a los Altos Funcionarios.

rio Público, quien era el responsable de integrar las investigaciones de la probable responsabilidad, el cuerpo del delito y el nexo causal entre uno y otro. Integrada la averiguación previa, el representante social procedía a la consignación del empleado público y probable responsabilidad ante el Juez Penal en turno; con el fin de que el titular del órgano judicial analizara las actuaciones y en su caso decretara el no ha lugar a sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicando su conclusión al responsable o encargado de la unidad Administrativa facultada para restituir todos sus derechos laborales, así como se le enteraran sus emolumentos no devengados a consecuencia del establecimiento del proceso. En caso contrario, el juez decretaba de oficio el acuerdo de sujeción a proceso para que el funcionario o empleado continúe separado de sus funciones y a disposición del juzgado hasta la legal terminación del proceso. Concluido el proceso por delitos o faltas oficiales o formuladas las conclusiones del Ministerio Público, del acusado y de su defensor, el Juez remitirá el expediente, debidamente integrado, al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, al cual consideramos en estricto sentido un jurado popular.

El empleado o funcionario sujeto a proceso de responsabilidad oficial, ante el jurado de responsabilidades oficiales, tenía, como único derecho el de solicitar el cincuenta

por ciento de su salario ante la Administración Pública (51), petición que sería calificada por el juez de lo penal que conozca del asunto, si la sentencia del jurado fuese absoluta-
ria el acusado tendrá derecho a reincorporarse al ejercicio de sus funciones y en todo caso a que se le cubra la parte de su emolumento que se le dejó de pagar.

En cuanto al ámbito espacial de validez, por mandato Legislativo se crearon jurados de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación por cada uno de los juzgados de Distrito en Materia Penal, así como jurados de responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados penales de Primera Instancia, con lo que se buscaba el respeto a los órdenes de validez Federal y local. La Estructura y Organización del Jurado de responsabilidades estaba formada por siete individuos, ciudadanos con calidades diversas de nuestra sociedad, como:

- Un representante de los empleados públicos
- un representante de la Prensa
- Un profesionista, que no sea funcionario ni empleado público.

(51) Artículo 66 de la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1980.

- Un Profesor
- Un obrero
- Un campesino
- Un agricultor industrial o comerciante.

Los requisitos esenciales de los ciudadanos, que por insaculación podían ser miembros del jurado son: a) Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, b) saber leer y escribir, c) ser vecino del lugar, Delegación o Municipio en que radique el juzgado de Distrito o del orden común que haya instruido el proceso, un año antes, por lo menos, del día en que se publique la lista definitiva de jurados. La competencia del jurado de responsabilidades consiste exclusivamente en los delitos oficiales, que redunden en perjuicio de los intereses públicos, y en las faltas oficiales, siempre y cuando los sujetos activos de las conductas punibles no tengan la calidad de: Senadores y Diputados Federales y locales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Gobernador de las Entidades Federativas ya que como se ha comentado éstos Altos Funcionarios deben ser sujetos a Juicio político instaurado ante el Congreso de la Unión.

Las resoluciones dictadas por el Jurado de Responsabilidades oficiales constituían la última instancia de la disciplina Administrativa, ya que no procedía recurso alguno para

combatirlas. Hasta 1982, éste era el procedimiento Administrativo Disciplinario proveído en contra de los Funcionarios Públicos no sujetos a fuero; procedimiento que resumimos en cinco características primordiales.

- Lineamientos generales del Procedimiento Ordinario Penal.

- Clasificación de delitos o faltas oficiales, según la naturaleza y consecuencias que se originen al Estado.

- Substanciación del Procedimiento ante Juez de Primera Instancia o de Distrito, ambos en materia penal.

- La resolución se dictaba por un jurado de responsabilidades, que en estricto sentido es jurado popular, compuesto por un representante de cada una de nuestras clases sociales.

- La resolución era inatacable, toda vez que no existía medio de defensa jurídico.

- Las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1980, son las mismas a las plasmadas por la legislación de 1940.

Fue muy corta la vida de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, en virtud de que el procedimiento adolecía de ciertos errores legislativos. Sin duda el más importante de ellos es haber creado a un jurado popular para la sanción de las infracciones y delitos oficiales, lo anterior se afirma ya que los ciudadanos legos o sin conocimientos de un procedimiento jurídico, no son aptos para determinar la culpabilidad o inocencia del infractor. Un jurado de conciencia, como lo fue el de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, creemos no era competente para resolver un expediente que se integró y trámite en juzgados penales, y más aún cuando lo que esta en entre dicho y riesgo es un cargo público; Muchas fueron las razones que obligaron al Ejecutivo Federal a expedir una nueva Ley de Responsabilidades en el servicio público, que estipulaba un procedimiento Administrativo puro y para que fuera la Administración Pública la encargada de sanciones al infractor de un daño cometido a la misma.

Una de las prioridades del Presidente De la Madrid fue la renovación moral de la sociedad y con fundamento en ésta el 31 de diciembre de 1982 instruyó la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En atención a lo expresado con anterioridad, fue indispensable crear un instrumento legal, moderno, eficaz para el control de la Administración pública; para Vazquez Cano el nuevo orden jurídico debería contener cinco características esenciales (52).

- Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos, y obligaciones a cargo del Estado, con objeto de que su administración se efectúe con estricto apego a las Leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honestidad.

- Lograr que los recursos destinados al control no estén dispersos y en consecuencia se optimicen mediante su integración en un sólo órgano del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.

- Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollen se constituyan en un verdadero medio que prevenga y evite prácticas indeseadas que frenen la optimización de las tareas de la gestión pública, generando desconfianza y apatía en los ciudadanos.

(52) Bravo Ahuja, Víctor y et. al., Ob. Cit. p. 280.

- Reforzar el sistema de planeación a través de una novedosa e integrada instancia de control y evaluación gubernamental.

- Promover la aplicación de los más modernos conceptos de control administrativo, coadyuvando a la eliminación de sistemas caducos de vigilancia y fiscalización, para orientar de manera integral un mejor apoyo a los programas prioritarios, proyectos estratégicos y áreas vitales del Estado.

Así pues, el 29 de diciembre de 1982, en el proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se creó a la nueva entidad de la Administración Central facultada para normar, vigilar y sancionar a los servidores públicos que incurran en infracción en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, al contemplar: "a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se logre ensamblar el conjunto de acciones que en materia de control realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las Coordinaciones se conviertan en las orientadoras de los servicios de fiscalización interna que se han institucionalizado en cada dependencia y entidad"... En consecuencia de estas reformas también se crean a las contralorías internas de las dependencias o Entidades, mismas que conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría General de la federación se erigen como órganos globalizadores del

sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. En nuestro concepto la entrada en vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos trae como consecuencias en la disciplina Administrativa las siguientes:

- Se conceptualiza como servidor público a todo ciudadano que preste su fuerza de trabajo al Estado, con lo que desaparece la antigua clasificación de Alto Funcionario, Funcionario y empleado público.

- Se mantiene la protección Constitucional para los servidores públicos que pertenecen directamente a los poderes de unión, es decir se prevé el juicio político.

- Desaparecen los delitos oficiales, en virtud de que la nueva disciplina administrativa únicamente sanciona irregularidades en el servicio público, respetando la función persecutora del Ministerio Público.

- Existen códigos de conducta explícitos y exactos para que, en su caso, se adecue la conducta del servidor público a ellos.

- Nacen a la vida jurídica-Administrativa entidades específicas para la persecución de la infracción Administrativa: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación

las Contralorias Internas.

- Se substancia un procedimiento administrativo puro, para la investigación, integración y sanción de los trabajadores públicos.

- Se decretan sanciones administrativas más severas, sin que, con esto, se olvide el fin de prevención de la irregularidad. La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos regula a los dos procedimientos que se incoan en contra de los servidores públicos, el de juicio político y el disciplinario para los Trabajadores al servicio del Estado sin la tutela del fuero.

Como ya se comento, en nuestra introducción, el juicio político ha sido sujeto a un sin fin de investigaciones y estudios, razón por lo que se reitera la necesidad de omitirlo, sin que ésto prejuzgue su importancia jurídica dentro de nuestro sistema jurídico vigente.

A. APLICACION CONSTITUCIONAL

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la reglamentaria del título cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, previsto de los artículos 108 al 114 de la misma.

En estos artículos se estipula la procedencia del juicio político, del Procedimiento Administrativo disciplinario así como se prevén las sanciones y los sujetos que intervienen en los procedimientos de comento.

Al respecto es menester llevar a cabo un análisis de cada uno de los numerales constitucionales que señalan la responsabilidad de los servidores públicos.

El Artículo 108 constitucional contiene en su texto lo que se debe entender por 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 Federal y judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".

Al igual que en las leyes de Responsabilidades de 1950 y 1980, se conserva la protección Presidencial, ya que al titular del Ejecutivo Federal sólo se le podrá acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Los Gobernadores de las Entidades Federativas, así como los representantes al Congreso local, son responsables por violaciones a la Constitución Política y al orden jurídico Federal, inclu-

yendose, además, la Responsabilidad por un manejo indebido de fondos y recursos federales. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, se extiende hasta los municipios, en donde las Constituciones Estatales estipularan los procedimientos y sanciones para éstos.

La normatividad y regulación estructural de la Ley de Responsabilidades se encuentra en el artículo 109, en el que en sus tres fracciones consagra:

I. Se consagran las sanciones por la procedencia del Juicio Político y se declara improcedente cuando se sustente en la simple manifestación de las ideas.

II. Se distinguen a los delitos de las faltas Administrativas, dando cabal competencia a las Autoridades y Legislación Penal para perseguir a los delitos cometidos, por servidores públicos.

III. En complemento a la segunda, ésta dispone las sanciones Administrativas como resultado de los actos y omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas por los servidores públicos.

Así también se distinguen dos procedimientos discipli-

narios competentes, creandose un procedimiento Administrativo autónomo del penal. El procedimiento Penal se substanciará por los delitos en los cuales sea requisito indispensable ostentar la calidad de servidor público, para tal efecto la Autoridad Administrativa de Control esta obligada a hacer del conocimiento los hechos al Ministerio Público.

Los Artículos 110, 111, y 112 Constitucionales regulan la procedencia y substanciación del Juicio Político ante el Congreso de la unión.

Para nuestra investigación, el Artículo 113 Constitucional es el que reviste la mayor importancia, y por ende se constituye en el bastión del Procedimiento Administrativo disciplinario en el servicio público.

Artículo 113. "Las Leyes sobre responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los 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 sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios

económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados". En concordancia con lo previsto en el artículo 113 constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos dispone en su numeral 47 el catalogo de conductas obligatorias para todo servidor públicos, y que de cuyo incumplimiento dará lugar al Procedimiento Administrativo disciplinario y a las sanciones administrativas que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurra.

Son obligaciones de los Servidores Públicos:

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

- 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 públicos.

económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados". En concordancia con lo previsto en el artículo 113 constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos dispone en su numeral 47 el catalogo de conductas obligatorias para todo servidor públicos, y que de cuyo incumplimiento dará lugar al Procedimiento Administrativo disciplinario y a las sanciones administrativas que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurra.

Son obligaciones de los Servidores Públicos:

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

- 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 públicos.

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

- Custodiar y cuidar la documentación en información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado al cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas.

- 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.

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

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

- Comunicar por escrito al titular de la Dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la ley en estudio, o las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

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

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

- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba.

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

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

- 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 el punto 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.

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar, o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate, y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación empleo, cargo o comisión para sí y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades 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 o conflicto.

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorgue por el desempeño de su función, sean para él o para cualquiera que tenga relación con el servidor público.

- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios.

- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- 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 refiere el artículo 47 de la Ley de comento.

- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

- Apoyar a las Organizaciones de Derechos Humanos, para que éstas, en su esfera de competencias, actúen conforme a sus atribuciones.

La Ley Federal de Responsabilidades puede ser aplicada por todo Organismo de control que vigile el recaudo y gasto, así como sancione las infracciones de los servidores públicos en la Administración Estatal. Esta Ley enuncia a las principales autoridades que fincan responsabilidad Administrativa: Las Cámaras de Senadores y Diputados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Dependencias del Ejecutivo Federal, El Departamento del Distrito Federal, El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema corte de justicia de la nación, todas y cada uno de ellas en su ámbito de competencia.

La substanciación de la disciplina Administrativa tiene como mandato primordial la preservación de las garantías

individuales del servidor público (53), y por ende el Organo de control esta obligado a respetar el principio de legalidad y demás máximas previstas en los primeros veintinueve artículos de nuestra carta fundamental.

B. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B"
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La Legislación laboral protectora de los Servidores Públicos mantiene una relación íntima en cuanto al establecimiento de Responsabilidades en el Servidor Público, si consideramos que la aplicación de una sanción Administrativa puede traer como consecuencia la intervención Jurisdiccional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Así pues, si analizamos la última fracción del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades en el Servicio Público, obtendremos:

Artículo 47. "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo

(53) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, subsecretaría "A", Guía para la Aplicación del sistema de Responsabilidades den el Servicio Público, México, 1985, p. 10.

incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra y sin perjuicio de sus derechos laborales.

XXIII Las demás que impongan las Leyes y Reglamentos". Debemos entender que las obligaciones de los servidores públicos son las previstas en el artículo de referencia, y, en atención a la fracción XXIII del mismo, todos los códigos de conducta que se impongan a trabajadores públicos, sin que tenga relevancia el instrumento jurídico en el que se prevean. Al respecto, los artículos 43 y 44 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático manifiestan las obligaciones, de orden laboral, que ostentan, en la relación de trabajo, los titulares de las dependencias y los trabajadores.

Aunadas a las obligaciones de los servidores públicos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos y las de la Ley del Trabajo Burocrático, se agregan las contempladas en las Condiciones Generales del Trabajo de cada Unidad Administrativa, por lo que en su conjunto forman una normatividad extensa. Como ejemplo, en las condiciones generales de trabajo del Departamento del Distrito Federal, se enuncian las siguientes obligaciones:

- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetandose a la dirección de sus Jefes

en las Unidades de su adscripción, y a las Leyes y Reglamentos vigentes.

- . Observar buenas costumbres dentro de del servicio.
- . Guardar reserva de los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de su trabajo.
- . Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, dentro del servicio.
- . Asistir puntualmente a sus labores.

A raíz del auge político que se vive en nuestro país, y a la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, nacen a la vida normativa nuevas obligaciones para los servidores públicos, la cual es sancionada por el título vigesimo cuarto del Código Penal Federal, al tenor de lo siguiente: Artículo 407:

"Se impondrán de setenta a doscientos días de multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del Juez, al servidor público, que:

I. Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candi-

dato.

II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión de un sufragio en favor de un partido político o candidato.

III. Destine fondos o bienes que tengan a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando el tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato".

Sin duda, podemos concluir que los servidores públicos pueden ser sancionados administrativamente, por los Organos de control de la Administración pública, en tanto transgreden cualquiera de las obligaciones que se les imponen en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

C. SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Aún cuando el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, en el cual se prevé la responsabilidad administrativa en el Servicio Público

no se expresa el ordenamiento jurídico supletorio para el procedimiento administrativo disciplinario, la Suprema Corte de Justicia de la nación dispuso, mediante jurisprudencia, que lo sería el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que la legislación civil contiene los principios jurídicos adjetivos que rigen en diversas ramas del Derecho, nuestra máxima Institución judicial determinó en el toca 68/65 de "La Previsora S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales", lo siguiente:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, 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. 3a. parte, LXXIII, pág. 40".

Con el fundamento jurisprudencial; el Código Federal de Procedimientos Civiles es el compendio adjetivo competente de que se cubran las formalidades exigidas por todo procedimiento administrativo, para que no se violen las garantías individuales y procesales del servidor público, así como que se respeten y tutelen los intereses de la Federación. Se debe reiterar que al ser la Ley Adjetiva Civil Federal, la de aplicación supletoria en la disciplina administrativa, ésta no rige por completo la substanciación de Responsabilida-

des en el Servicio Público, más aún significa que sólo, en el caso, de existir lagunas en la Ley Federal de Responsabilidades estaremos en aptitud de remitirnos al Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que, en nuestra consideración, son pocos los artículos de la Legislación Civil aplicados en el seguimiento para la fincación de Responsabilidades. Así tenemos que los títulos tercero y cuarto del Código Federal de Procedimientos civiles son los más socorridos dentro del procedimiento administrativo. Del título tercero podemos destacar los artículos 71, 72, 73, 75 y 78 referidos a la figura jurídica de la acumulación. La Acumulación como acto jurídico significa la reunión de los autos de varios procesos con el objeto de resolver en una sola sentencia o resolución; así en materia de disciplina administrativa, un servidor público puede cometer conductas u omisiones que en un sólo momento causen diversas irregularidades o daños a la Administración pública; o puede, de igual forma, ser denunciado por varios particulares, por la comisión de una irregularidad administrativa, razones por las cuales al autoridad administrativa, para resolver la responsabilidad del inculpado, esta facultada a acumular y emitir su resolución en un sólo instrumento Legal. El capítulo cuarto referido a la presentación, admisión y desahogo de las pruebas, estipula los medios idoneos de probanza que se admiten en materia de responsabilidades en el servicio público; siendo las siguientes: La confesión, los documentos públicos y privados, los dictámenes periciales,

los testigos, el reconocimiento o inspección judicial, las fotografías, los escritos y notas taquigráficas, las presunciones y en si todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

La Ley al conceder una extensa gama de pruebas intenta que el juzgador pueda conocer la verdad, valiendose de cualquier persona, sea parte o tercero; o en su caso, cosa o documento. La Autoridad Administrativa podra decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos, en la práctica de esas diligencias, obraran como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando en todo su igualdad(54) Si recordamos, en las Leyes de Responsabilidades Oficiales, de 1940 y 1980, el denunciante únicamente estaba obligado a probar que su actuación era en apego a los intereses de la Federación, más sin embargo a consecuencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en acatamien-

(54) Por interpretación supletoria del artículo 80 del código Federal de Procedimientos Civiles.

to al artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles el denunciante o actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el servidor público o reo el de sus excepciones.

CAPITULO TERCERO

SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El Estado Mexicano en cada etapa de su evolución, ha creado nuevas funciones, órganos e instituciones para dar respuesta a las necesidades planteadas por la sociedad y así cumplir los objetivos que le han señalado las sucesivas leyes fundamentales.

La clase trabajadora, a raíz de sus diversas pugnas, ha logrado que sus derechos se eleven a rango constitucional. En efecto, entre las inquietudes del Gobierno Federal se encontraba la de otorgar una protección social, en todos sus aspectos, a sus empleados, por ésto en 1947 se instituyó la Ley de Pensiones Civiles y Retiro (55), misma con la que se busco incorporar al Régimen de Seguridad Social a un mayor número de servidores públicos. La Seguridad Social alcanza un mayor desarrollo al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (56), con la que se

(55) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1947.

(56) La Ley del ISSSTE se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1959.

incrementaron sustancialmente los derechos y servicios otorgados a los trabajadores públicos, pero no es hasta el inicio de la década de los sesentas cuando los Trabajadores Públicos obtienen derechos constitucionales al promulgarse el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República (57). Como bien lo sabemos, el apartado "B" establece los derechos constitucionales burocráticos referentes sobre Jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salarios, designaciones, escalafones, suspensión, cese, derecho de asociación, Seguridad social y conflictos laborales. Posteriormente, la regulación jurídico - laboral quedó fortalecida a través de la expedición de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (58), en ésta, reguladora de las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública, se mantiene la distinción entre los trabajadores de base o inamovibles y los de confianza, haciéndose una muy extensa enumeración de las que son considerados dentro de esta última categoría, los cuales, como más adelante se especificará, no gozan del derecho de inamovilidad

(57) La Constitución Mexicana fue adicionada con el apartado "B" del artículo 123 el 5 de diciembre de 1960.

(58) La Ley Federal del Trabajo Burocrático es urgente a partir del día 28 de diciembre de 1963, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

concedido a los trabajadores de base. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece los derechos y obligaciones de los servidores públicos y de los titulares de las instituciones gubernamentales, disposiciones, que cabe señalar, en caso de su transgresión darán origen a la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario incoado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las dependencias.

Entre las conquistas laborales más recientes se advierte el Acuerdo Presidencial del 27 de diciembre de 1972, en el que se estableció la semana laboral de cinco días o cuarenta horas, con el fin de lograr un mayor rendimiento de los trabajadores en jornadas de trabajo más productivos y elevar la calidad del servicio público, así mismo, en el año de 1975 se adicionó a la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado el artículo 42 Bis que dispone el derecho al aguinaldo anual. (59)

La principal característica del procedimiento administrativo disciplinario previsto en los artículos 49 y 57 de

(59) Adición que se publicó el día 31 de diciembre de 1975 en el Diario Oficial del Gobierno Federal.

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el hecho de que se persiga la infracción administrativa cometida por cualquier servidor público no importando las funciones, cargo o empleo que éste desempeñe, lo que implica que los sujetos pasivos de esta relación Jurídica son los servidores Públicos en cualquiera de las categorías que enuncia la Ley Burocrática, y por ende los órganos de control interno de las entidades y dependencias de la Administración Pública son las autoridades persecutoras y sancionadoras de la infracción administrativa, además de los sujetos mencionados, los particulares intervienen en la disciplina administrativa como los denunciantes o quejosos.

En congruencia con los numerales tercero y cuarto de la Ley del Trabajo Burocrático podemos aseverar que los servidores públicos se dividen en: Personal de Base o Sindicalizado, Personal de Confianza y Trabajadores Temporales o Eventuales.

A. TRABAJADORES DE BASE O INAMOVIBLES, ARTICULO 60. DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

La Ley Federal del Trabajo reguladora del servicio público, dispone en su artículo 60.:

"Son Trabajadores de Base: Los no incluidos en la

enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Nada afortunada es la descripción de los trabajadores públicos de Base, ya que se les debe determinar por exclusión al artículo 5o. de La Ley en estudio en el cual se contiene a los puestos o funciones desempeñados por los trabajadores de confianza. En efecto, los trabajadores de base nunca desempeñarán funciones donde la confianza sea elemento sustancial, más sin embargo éstos gozan del derecho a la estabilidad o inamovilidad en el empleo. La inamovilidad es el derecho de los Trabajadores, que han cumplido seis meses en el servicio, a ser mantenidos en sus cargos o empleos mientras cumplan cabalmente con el desempeño de los mismos, es decir, la inamovilidad no tendrá más limite que el cese justificado del trabajador, en los términos del artículo 46 de la Ley del Trabajo Burocrático.

La Intervención de los Trabajadores de base en el procedimiento Administrativo disciplinario del Servicio Público es mediante un rasgo de dualidad, así es, los Trabajadores Inamovibles, por su misma naturaleza de Servidores Públicos, pueden llegar a ser Denunciantes o Quejosos, y en su caso responsables directos de la Infracción Administrativa.

En primer término, la intervención de los Trabajadores Públicos, con representación sindical se manifiesta en la formulación de la queja o denuncia y en la aportación de los medios de prueba reconocidos por la Ley para sustentar los hechos denunciados.

En un Segundo Plano, el Servidor Público Basificado responderá a las imputaciones que se le atribuyen en la queja o denuncia, prepara su defensa jurídica en la cual podrá ser auxiliado por la sección del Sindicato de Trabajadores Públicos al cual pertenece.

B. TRABAJADORES TRANSITORIOS O EVENTUALES, ARTICULO 3o. DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

La última línea del Artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo Burocrático da la calidad de Servidor Público al Trabajador Temporal.

Para Cabanellas los Trabajadores transitorios son aquellos que no se encuentran vinculados en su trabajo a la actividad permanente de la institución, (60) al respecto es

(60) De Buen L. Nestor, Derecho del Trabajo, T. II, México Porrúa, 1985, p. 61.

lógico pensar que la Administración Pública con el objetivo de cumplir todos sus fines y metas contrata los Servicios de Particulares por un tiempo determinado. Para De la Cueva, el Trabajador transitorio "es el que no satisface los requisitos del Trabajo de Planta, mismos que cumplen con actividades ocasionales."(61)

Al igual que el de Base, el Trabajador Transitorio puede intervenir en el procedimiento Administrativo disciplinario como Sujeto denunciante o activo, y en su caso como responsable administrativamente o pasivo, denunciadas las irregularidades, el Servidor Público transitorio ofrecerá los medios convincentes de prueba a la Autoridad de Control a efecto de que se deslinde responsabilidad Administrativa. En la práctica difícilmente se inicia un procedimiento Disciplinario en contra de un trabajador de carácter transitorio, a menos de que el daño ocasionado al Estado sea cuantificable, en estudio implica que ya no se le vuelva a contratar a consecuencia de la irregularidad administrativa cometida por éste, la terminación del Contrato de Trabajo y la inexistencia de prorroga del mismo constituyen la sanción administrativa disciplinaria.

(61) De Buen L. Nestor, op. cit., p. 61

C. TRABAJADORES DE CONFIANZA, ARTICULO 5o. DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Ante la ausencia de un concepto Legal de lo que se debe entender por Trabajador de Confianza, es menester comentar que el Artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo apartado "A" del numeral 123 constitucional prevé como servidor Público de confianza a los que desempeñan funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la Institución o Empresa. Así, el Trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y de su relación con el patrón o titular de la Administración Pública, por lo que para Trueba Urbina existen dos clases de Trabajadores de Confianza, los altos empleados: Gerentes, Administradores, directores, representantes del Patron o titular; y los empleados de confianza en general quienes cumplen con Funciones de Vigilancia, Inspección y Fiscalización dentro de la Empresa. (62)

(62) Trueba Urbina, Alberto y otro, Ley Federal del Trabajo, comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía, Porrúa, México, p. 28.

Al ser la confianza un elemento especial en la relación de Trabajo, los empleados y servidores Públicos de esta naturaleza tienen limitaciones legales, siendo éstas las siguientes:

- No tienen derecho a la Estabilidad o inamovilidad en el empleo o cargo público.

- No podrán formar parte de la Asociación o Sindicato de los Trabajadores de Base.

- EL titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública podrá rescindir la relación de Trabajo, en tanto exista un motivo razonable de pérdida de confianza.

- Solo obtienen los beneficios de la Seguridad Social y de las normas protectoras del Salario. (63)

- Conforme al Artículo 5o. de la Ley Federal del Trabajo Burocrático son Trabajadores de Confianza de la Administración Pública:

(63) Ver Fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conformen al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confiere la representatividad e implican poder de decisión en el Ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Area, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

b) Inspección, Vigilancia y Fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub=jefaturas, cuando estén considerados en el Presupuesto de la dependencia o Entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la Facultad Legal de disponer de éstos, determinando su aplica-

ción o destino.

d) Auditoria: a nivel de Auditores y Sub-Auditores generales, así como personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías (64) o de las áreas de Auditorías.

e) Control directo de adquisiciones: Cuando tengan la representación de la Dependencia o Entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupen puestos que presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e Inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o Valores y su destino o la alta y baja de inventarios.

(64) En atención a éste inciso afirmaremos que todo el Personal adscrito a las Contralorías Internas deberá ser contratado bajo el régimen laboral de Confianza, toda vez que la información manejada dentro de estas unidades Administrativas reviste carácter confidencial.

G) Investigación científica, siempre que implique Facultades para determinar el sentido y forma de la Investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los Servidores Públicos Superiores.

i) El personal adscrito a la Secretaría Particulares y ayudantes.

j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo federal o sus equivalentes en las Entidades de la Administración Paraestatal.

g) Los agentes del ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judicial y Preventiva Del análisis del Artículo 5o. de la Ley Burocrática se advierte la variedad de las funciones que los servidores públicos de confianza deben cubrir en sus cargos o empleos, razón más que suficiente para que sean a éstos a los que con mayor frecuencia se substancia el procedimiento de la disciplina Pública.

Con la calidad de probable responsable de infracción administrativa, el trabajador de confianza dependerá, en estricto sentido, de que su conducta haya sido apegada a la normatividad administrativa, ya que de acontecer lo contrario se hará merecedor a sanción administrativa prevista en la ley de Responsabilidades, mismas que podría ocasionarle el retiro de sus funciones en el servicio público. Así mismo, el trabajador de confianza en su carácter de superior jerárquico frente a los empleados sindicalizados, esta obligado a hacer del conocimiento del organo de control competente las infracciones cometidas por sus subordinados. Esta información se envía por conducto de un escrito dirigido al titular de la unidad de control o controlar interno, anexo a esa documental, se remitirán las pruebas suficientes de la comisión de la infracción administrativa, cabe señalar que esta información oficial reviste el carácter de una denuncia en términos de lo previsto por el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, y por ende se convierte en la etapa inicial o fase de investigación del procedimiento administrativo disciplinario camino de la impugnación ante la Autoridad de Control Ejecutora por medio del Recurso de Revocación o en su caso interponer Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

2. PARTICULARES

Los gobernados como destinatarios de las Conductas de los Servidores Públicos son el bastón y motivo de el origen de la disciplina Administrativa, son los ciudadanos los que, en su mayoría, se presentan a denunciar las infracciones administrativas cometidas por Trabajadores Públicos.

Como consecuencia de un trato indolente, negligente o la solicitud de una cantidad adicional a cambio de la prestación de un servicio, los particulares acuden a las unidades específicas de quejas y denuncias de las Contralorias Internas a solicitar información en torno a la adecuada presentación de una denuncia. Presentado el escrito, por medio del cual se da a conocer la irregularidad Administrativa y anexos los medios de prueba respectivos, el particular o agraviado será llamado a comparecer una sola vez en la que ratificará los hechos imputados e identificará al servidor Público, hechos con los cuales la Autoridad Administrativa de Control constata el interés jurídico del particular en el procedimiento Administrativo. Al ratificar, el Particular, el escrito de origen, el Organo de Control Instructor esta obligado a evitar, que con motivo de la presentación de quejas y denuncias, se causen

molestias indebidas a particulares, (65) así pues, el ciudadano interviene al inicio de la fase de investigación de la irregularidad Administrativa, dando a la Contraloría Interna los elementos suficientes para deslindar Responsabilidad Administrativa, el resultado de las investigaciones, que deberá contenerse en un Acuerdo de Improcedencia o en la Resolución Administrativa, se notificará personalmente al particular, para que éste conozca las conclusiones de la Autoridad Instructora.

3. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el Organismo Jerárquico máximo para instruir, desahogar y sancionar por medio del Procedimiento Administrativo disciplinario.

Dentro de la Administración Pública Central se ubica, a partir del 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para tal efecto se agregó el artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (66) en el que se manifiestan y delimitan sus atribuciones.

(65) Artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos.

(66) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

I. Planear, Organizar y coordinar el Sistema de Control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal y su congruencia en los presupuestos de egresos.

II. Expresar las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de Control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de las facultades que aseguren el control.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Establecer las bases generales para la realización de Auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las Auditorías que requieren a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus órganos de control.

V. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia

de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal.

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el Control y Fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Público Federal.

VII. Realizar, por si o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora del Sector Correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficacia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistema de registro y Contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de Servicios Obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal..

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos, humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de Fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X. Designar a los Auditores externos de las entidades y normas y controlar su actividad.

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o Juntas de Gobierno y Administración de las entidades de la Administración Pública Federal.

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los Titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades del Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las Autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los Servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las Leyes y Reglamentos.

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios, o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los Servidores Públicos para constituir responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las Leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes al Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir responsabilidades Administrativas

de su personal aplicandole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar;"

Como se observa las atribuciones y competencias de la Secretaría de la Contraloría General de la federación están avocadas, en sentido directo, a la vigilancia y fiscalización del presupuesto Federal utilizado por la Administración Pública, su intervención en el Gobierno de la República se traduce a ser el Organó de Control de las Actividades de los Servidores Públicos.

En cuento a la responsabilidad Administrativa derivada de los actos u omisiones de los Trabajadores Públicos, las fracciones XV, XVI, XVII y XVIII del artículo en comentó Facultan explícitamente a la secretaria de la Contraloría General de la Federación a investigar y en su caso a sancionar al responsable de la infracción administrativa, todo lo anterior por conducto del procedimiento disciplinario previsto en el capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de lo Servicios Públicos, de esta forma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por medio de la Dirección General de Responsabilidades y situación Patrimonial de la Subsecretaría "A" se instituye en Autoridad Instructora y Ejecutora de la Disciplina Administrativa.

4. CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

De manera orgánica el Gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes, el Ejecutivo, a cargo del presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe de Departamento del Distrito Federal (67), el Legislativo a cargo del Congreso de la Unión y el Poder Judicial a través del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal. La Función jurisdiccional Administrativa, esta a cargo de un Tribunal de la Contencioso Administrativo, la Justicia Laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Ministerio Público del Distrito Federal esta a cargo del procurador General de Justicia del Distrito Federal, en este sentido, el Jefe del Departamento del Distrito Federal es el encargado y responsable de la Administración Pública del Territorio en el cual se asientan los poderes de la Unión. En el plano administrativo, y en franca subordinación al Jefe del Departamento del Distrito Federal, existen las siguientes unidades:

- La Secretaría General de Gobierno.
- La Secretaría General de Obras.

(67) Así es, de acuerdo con la Fracción XV, base primera, del Artículo 73 Constitucional y el Artículo 10. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

- La Secretaría General de Protección y Vialidad.
- La Oficialía Mayor.
- La Tesorería
- La Contraloría General
- Las dieciséis Delegaciones Políticas
- La Coordinación General Jurídica
- La Coordinación General de Transporte.
- La Coordinación General de Abasto y Distribución
- La Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
- La Dirección General de Regulación Territorial.
- La Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

Como se observa, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal depende directamente del Titular del poder ejecutivo del Distrito Federal; al respecto el artículo 9o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (68) dispone que son atribuciones de ese Órgano de Control:

"I. Organizar, Instrumentar y Coordinar el Sistema

(68) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de agosto de 1985.

Integrado de Control del Departamento del Distrito Federal, que permita apoyar al jefe del propio Departamento para vigilar que las disposiciones, políticas, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de Control y evaluación que se apliquen y utilicen eficiente y eficazmente por sus unidades Administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector.

II. Expedir las normas y lineamientos que en concordancia y complementariamente a las que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación requiere el funcionamiento del Sistema Integrado de Control a que se refiere la Fracción número uno. La contraloría General del Departamento del Distrito Federal, discrecionalmente, podrá requerir a las áreas competentes del mismo Departamento, la emisión e instrumentación de normas complementarias que aseguren el eficaz funcionamiento del Sistema de Contro Integral.

III. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con las políticas que este establezca, sobre los resultados que produzca el Sistema Integrado de Control, así como de la evaluación de las áreas del propio departamento que hayan sido objeto de fiscalización, proporcionando información a las autoridades competentes, si así fuera requerido, sobre el resultado de tales intervenciones. La Contraloría General podrá opinar sobre los informes de evalua-

ción que integren y presenten al Jefe del departamento del Distrito federal, las áreas de dicha dependencia.

IV. Vigilar y comprobar el cumplimiento, por parte de las unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, así como de las entidades Paraestatales de su sector, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia planeación, programación, Presupuestación, Información, estadística, Contabilidad organización y procedimientos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio y Fondos y valores de la propiedad o al cuidado del departamento.

V. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos que, para dar cumplimiento a las obligaciones a que se refiere la fracción anterior, deben de expedir conforme con sus atribuciones las áreas competentes del Departamento del Distrito Federal. La Contraloría General, discrecionalmente, podrá requerir la expedición de normas adicionales para coadyuvar a mejorar el desarrollo de las atribuciones de las áreas competentes.

VI. Proponer, de conformidad con las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Establecimiento, la modificación de estructura orgánica o la supresión de las contralorías internas en Unidades Administrativas, órganos desconcentrados y Entidades Paraestatales adscritas al Sector Departamento del Distrito Federal, así como el nombramiento y remoción de sus respectivos titulares.

VII. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los elementos necesarios para coadyuvar a que ésta expida las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en el departamento del Distrito Federal, en sus órganos desconcentrados y en las entidades coordinadas y adscritas al Sector. La Contraloría General de Departamento, opinará, a solicitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre el contenido y desarrollo de los programas anuales de auditoría de los órganos desconcentrados y Entidades Paraestatales del Sector.

VIII. Programar y llevar a cabo Auditorías, exámenes y evaluación de sistemas operativos y de información y sus supervisores de los sistemas de control, en las Unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, así como en los órganos desconcentrados y entidades Paraestatales del sector que no cuenten con sus propios órganos de control.

IX. Formular, con base en los resultados de las Auditorias, exámenes y supervisiones que realice, las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas correspondientes, tendientes a incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones. La contraloría General establecerá un seguimiento de la aplicación de dichas recomendaciones.

X. Apoyar y asesorar de acuerdo con sus atribuciones a las demás áreas del Departamento, así como a los organos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a los Contralores Internos de Unidades Administrativas, organos desconcentrados y entidades coordinadas adscritas al Sector del Departamento, para el mejor desempeño de sus funciones.

XI. Verificar que las unidades Administrativas, organos desconcentrados y entidades del Sector Departamento del Distrito Federal, entiendan las observaciones y recomendaciones que formule la contraloría Mayor de Hacienda derivadas de la revisión de la cuenta pública.

XII. Determinar los requisitos para la ocupación de puestos directivos y técnicas en las áreas de control del Sector Departamento del Distrito Federal, difundir las normas que regulen su actividad y poner su designación, o en su caso, la separación de quien los desempeñe.

XIII. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la información y elementos que ésta requiere para el desempeño de sus atribuciones.

XIV. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contra los que celebren con las distintas áreas del Departamento.

XV. Constituir las Responsabilidades Administrativas y aplicar las Sanciones que correspondan, de Acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando incurran en responsabilidad los Servidores Públicos del Sector Departamento del Distrito Federal. Tratándose de los Servidores Públicos de las Unidades, estas realizarán las investigaciones necesarias, integraran los expedientes respectivos y los turnarán a la Contraloría General para su trámite consecuente. (69)

En los actos, omisiones y Conductas de los Servidores

(69) Por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal a partir del 1o. de octubre de 1985 la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal es la única Facultad para sancionar Administrativamente a los Servidores Públicos del Sector Departamento, por transgresión al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.

Públicos que impliquen la responsabilidad Penal, la contraloría General invariablemente deberá dar vista al Ministerio Público (70) y hacerlo del Conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual, en coordinación con el jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará las acciones a seguir."

Por lo anterior, la contraloría General del Departamento del Distrito Federal está facultada para deslindar responsabilidad administrativa y sancionar a los Servidores Públicos adscritos al Sector departamento, más sin embargo sólo se sustentará como Autoridad Sancionadora en el caso de que en la Unidad u órgano desconcentrado, en el que presta sus servicios el Trabajador Público responsable de la Infracción Administrativa, exista un órgano de Control Interno, ya que éste se sustentará como Autoridad Instructora de la Fase de Investigación y en su caso emitirá una Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad, misma que se integrará al expediente que será turnado a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento para su resolución.

(70) La nueva obligación de la Contraloría General del Departamento fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1o. de octubre de 1985.

En el caso de que la conducta del Servidor Público cumpla con los requisitos de alguno de los tipos penales, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal está obligada a hacer del conocimiento, tal situación, al representante social con el fin de que se le deslinde responsabilidad Penal.

A. LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DELEGACIONES POLITICAS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Al existir una Contraloría Interna por cada una de las dieciséis delegaciones políticas encargadas de la Administración del Distrito Federal, éstas, como ya asentamos, se erigen en Autoridad de Control Investigadora de la Irregularidad en el Servicio Público, por lo que una vez integrado el expediente de indagación y deslindada la probable responsabilidad Administrativa del Empleado Público, el órgano de Control Interno lo turnará a la Dirección de Responsabilidades y sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal a efecto de que se decrete la sanción que conforme a los artículos 53 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos proceda.

En las Contralorías Internas de los Organos desconcentrados del Departamento será requisito indispensable la existencia de una Unidad Departamental de Quejas y Denuncias, misma

que se encargará de la instrucción de la Fase Investigadora en comento, de igual forma deberá existir el personal capacitado para el estudio minucioso de las Quejas y denuncias presentadas, así como de la integración Jurídico-Administrativa de los expedientes en los que obran las documentales y Actas tendientes a comprobar la existencia de la irregularidad Com-etida por el Trabajador Público; además de un número de Secretarías o Mecanografías suficiente para que se cumpla con el requisito de expeditéz procedimental consagrado por nuestra Carta fundamental.

CAPITULO CUARTO
SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES

Como todo procedimiento jurídico, el de determinación de Responsabilidades busca cumplir con los mandatos constitucionales de expeditéz y gratuidad. La Administración Pública busca por medio de los organos internos de control la persecución de las irregularidades cometidas por los servidores públicos no importando el empleo, cargo o comisión que desempeñen más sin embargo en oposición al principio de oficiosidad, los Organos de Control requieren, para dar inicio al sistema de Responsabilidades, que el Particular o servidor público afectado haga del conocimiento de la autoridad de control los hechos que en su concepto pueden trasgredir a las obligaciones de todo trabajador público, concebidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos. Así es, el ciudadano que es afectado o tiene conocimiento de la irregularidad puede presentar una queja o denuncia ante la unidad Administrativa de Control o Contraloría Interna de la Entidad o dependencia, así como acudir a interponerlas ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en caso de competencia Federal. Los servidores públicos están facultados para denunciar las infracciones a la Ley, que sus compañeros, cometan en el ejercicio de sus labores, por excepción la contraloría Interna actuará de oficio unicamente cuando

de alguna de las Auditorias y Revisiones realizadas se desprenda la Responsabilidad Administrativa del servidor público.

La esencia de la disciplina Administrativa es la corrección de conductas anómalas de los servidores públicos con el fin de hacer conciencia en éstos de la importancia de la eficacia y eficiencia del servicio público.

I. SISTEMA DE CAPTACION: QUEJAS, DENUNCIAS Y AUDITORIAS.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos establece:

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

A simple vista, el artículo transcrito no aporta nada nuevo al derecho de los gobernados para inconformarse en contra de actos de Autoridad o de simples servidores públicos, más debemos resaltar la idea del Legislador al crear Unidades Administrativas específicas para iniciar Responsabilidad Administrativa, es decir la Contraloría Interna de cada

entidad o dependencia de la Administración Pública debe de contar con una unidad Departamental de quejas y denuncias, la cual tendrá como labor primordial la de dar seguimiento a la fase de investigación y al procedimiento administrativo disciplinario; además del numeral examinado el 62 de la misma Ley Federal advierte:

"Si de las investigaciones y Auditorias que realice la Secretaría apareciera la Responsabilidad de los Servidores públicos, informará a la Contraloría Interna de la Dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las Entidades para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad..."

La auditoria efectuada por la Secretaría de la Contraloría puede ser instrumento legal que de inicio al procedimiento disciplinario. El auditor responsable de la revisión o auditoria informará por conducto de un oficio al titular de la contraloría interna las irregularidades que se detectaron en la oficina auditada, argumentando y fundando sus aseveraciones en los ordenamientos administrativos que se hayan transgredido. En nuestra opinión, el oficio girado por el auditor de la Secretaría de la Contraloría o de la Contraloría Interna constituye en estricto sentido, una denuncia, ya que en éste se informa al Contralor de la entidad o Dependencia las irregularidades cometidas por el servidor público, buscando que

se investiguen y en su caso se sancione al mismo.

El derecho de formulación de quejas y denuncias debe ser respetado por los servidores públicos, ya que en caso contrario al trabajador público que por sí o ser interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al denunciante para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncia incurrirá en Responsabilidad Administrativa.

Para la recepción y trámite de las quejas y denuncias los interesados presentarán sus promociones por escrito, en el cual señalaron los actos, u omisiones que el servidor público haya efectuado y las cuales traen como consecuencia menoscabo a sus intereses o a los de un tercero. De igual forma, la queja o denuncia contará con el nombre del servidor público presunto responsable, a falta o desconocimiento de éste aportará la media filiación y el lugar en los que se ejecutaron los hechos, con el fin de que en el momento oportuno lo identifique plenamente mediante fotografías. Es importante que en el escrito inicial se aporten los elementos suficientes de prueba, que influyan en el ánimo de la Autoridad de Control, para determinar la existencia de Responsabilidad Administrativa, cabe señalar, que la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos no precisa un término para el ofrecimiento y desahogo de pruebas por los particulares y los servidores públicos presuntos responsables, por lo que consi-

deramos que la autoridad de control está obligada a la Administración de las probanzas, que se relacionen con los hechos en tanto no se declare la Responsabilidad Administrativa o en su caso se dicte un Acuerdo de Improcedencia. De lo anterior se puede concluir que el escrito por el cual se denuncia a un Servidor Público deberá contener como requisitos indispensables los que preceden:

Datos del Denunciante o quejoso:

- Nombre completo, y si es el caso el de la persona que promueve por el.

- Domicilio particular o el lugar en el que se le localice; en caso de que el denunciante tenga la calidad de servidor público se deberá incluir la unidad administrativa de adscripción.

- Copia simple de una identificación del denunciante o quejoso.

Datos del servidor público denunciado:

- Nombre completo o media filiación física.

- Unidad Administrativa de adscripción.

Narración de los hechos:

- el denunciante o quejoso hará una breve narración de los hechos que directamente atribuye al servidor público.

- El promovente, aportará los elementos de prueba que estén a su alcance o en su caso señalará el lugar donde éstos se encuentren.

- Deberá ir firmada por el particular, señalando la fecha de su elaboración.

Quando las quejas y denuncias sean promovidas en contra de servidores públicos adscritos a la Contraloría del Departamento del Distrito Federal o a la Secretaría de la Contraloría, éstas serán presentadas ante la propia Secretaría de la Contraloría, la cual investigará y en su caso determinará la responsabilidad Administrativa en que se incurrió.

Solo es menester aclarar, que en el supuesto de que el trabajador denunciado este adscrito a la Secretaría, el procedimiento de disciplina Administrativa será incoado por la Contraloría Interna de esa Secretaría de Estado, cuyo titular es nombrado por el presidente de la República.

Se admitirán las quejas y denuncias que contengan

los requisitos mínimos de procedencia, rechazándose aquellas que sean anónimas, con excepción, en las que resulte interesante el material probatorio acompañado, (71) al mismo tiempo, será facultad del órgano de fiscalización archivar de plano las promociones que sean notoriamente infundadas o triviales, lo que obedece a la discrecionalidad que la Auditoría Controladora obtiene del sistema de Responsabilidades, pero sin duda la determinación del archivo del escrito, deberá constar por escrito, en el cual se motivará y fundamentará la decisión del titular de la Contraloría Interna para tal acto.

Captada la queja o denuncia, el titular del órgano de control extenderá citatorio al denunciante a efecto de que se presente, en la fecha y hora señalada, ante el titular de la Unidad Departamental de Quejas y Denuncias para ratificar su escrito de inconformidad.

En el citatorio se contendrán el fundamento legal de la solicitud de presentación, el motivo al que obedece la citación, entre los cuales pueden estar: ratificar el escrito de origen; identificar a los servidores públicos presuntos

(71) Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, SECOGEF, 1985, México, p. 29

responsables, mediante fotografías que obran en sus expedientes personales; aclaración de los hechos narrados en la denuncia o queja; ampliación de los hechos controvertidos y la presentación de las pruebas supervinientes.

La ratificación es el acto por el cual las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su escrito, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos, y por lo tanto mantiene la acusación en sus mismos términos. Es necesario comentar que la figura de la ratificación no está contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, más sin embargo la práctica Administrativa ha considerado indispensable la inclusión de ésta con el propósito de que el sistema de Responsabilidades en el servicio Público contenga los requisitos mínimos de certidumbre. Durante la ratificación o en cualquier momento posterior, fuese durante la fase de la investigación o ya en plena substanciación del procedimiento Administrativo, los quejosos o denunciados, podrán ampliar su escrito, o bien proporcionarán el material probatorio de naturaleza superviviente. Es pues, la ratificación un medio de seguridad jurídica ya que es fácil que estas promociones, lejos de ser serias, se presenten para satisfacer intereses ajenos a los del Sistema de Responsabilidades y obedecer al juego político del denunciante o a presiones de otra índole, por lo que la denuncia que carezca de la ratificación del

particular se considerará como anónima y no producirá ningún efecto jurídico, tal como lo señala el artículo 12 de la Ley Federal de responsabilidades. Una vez que la Unidad Departamental de quejas y denuncias de la Contraloría Interna ha captado la queja o denuncia, iniciara sus funciones de investigación y la inherente a su competencia, como lo son:

- Otorgar toda la información necesaria al particular o servicio público, para la presentación de una queja o denuncia.

- Atender las quejas y denuncias promovidas en contra de los servidores públicos con motivo de prácticas irregulares en la Administración Pública, derivadas del incumplimiento.

- No causar molestias extremas al denunciante en el transcurso del procedimiento Administrativo disciplinario.

- Desahogar la fase de Investigación para deslindar presunta responsabilidad Administrativa.

- Desahogar el Procedimiento de Establecimiento de Responsabilidades, bajo un estricto control de legalidad.

- Admitir las denuncias interpuestas, destinando cada una de ellas un número consecutivo, el cual responderá a la fecha de admisión.

- Registrar en el libro de Gobierno todas y cada una de las quejas y denuncias, a efecto de que en éste se determine el grado de avance.

Informar oportunamente del avance y resultado de las investigaciones al superior jerárquico, el cual podrá ser la secretaria de la Contraloría, del Departamento del Distrito Federal o la coordinadora de Sector.

En el procedimiento Administrativo disciplinario se respeta el principio de escritura, por lo que se dejará constancia de todas las actuaciones que se practiquen, ya sea en la etapa de investigación o en el procedimiento de determinación de responsabilidades. Estas constancias por escrito se denominan Actas Administrativas.

2. FASE DE INVESTIGACION, LEVANTAMIENTO DE ACTAS ADMINISTRATIVAS Y CITACION DEL PRESUNTO RESPONSABLE

Para garantizar el óptimo y justo resultado del procedimiento administrativo disciplinario el titular del organo de control será responsable de efectuar una minuciosa investigación de los hechos expuestos por el particular o trabajador en su queja o denuncia. La Investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la inconformidad, corroborando si

son veraces los hechos asentados en aquella, y si tales pueden presumirse como constitutivos de Responsabilidad Administrativa. La fase de investigación puede establecer la presunta Responsabilidad Administrativa del servidor Público o en su caso contrario el archivo del escrito de denuncia; para allegar se elementos suficientes el Organó Interno de Control bajo su estricta responsabilidad, está facultado para:

- Solicitar información al Jefe inmediato del Servidor Público denunciado, para que se rinda un informe pormenorizado de los hechos expuestos por el quejoso.

- Solicitar el expediente personal del supuesto infractor a la Unidad de recursos humanos de la Entidad o dependencia con el propósito de verificar la conducta o razgos individuales del Trabajador al Servicio del Estado.

- Acudir al lugar de los hechos para esclarecer, bajo inspección ocular, la probable existencia de responsabilidad.

- Solicitar documentos públicos o privados, cuando el denahogo de éstos, se pueda presumir la responsabilidad Administrativa.

- Recibir las testimoniales necesarias a efecto de

cuestionar en cuanto a los hechos denunciados.

- Llevar a cabo una auditoria o Revisión a la Unidad de la que dependa el Trabajador Público, para que del exámen de los resultados obtenidos se dictamine la existencia o ausencia de los hechos relatados por el quejoso.

De existir elementos suficientes que hagan presumir la infracción al artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, la Autoridad de Control culminará la fase de investigación emitiendo el Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad, un acuerdo de inicio de procedimiento Administrativo y se girará un citatorio para la celebración de la garantía de audiencia. Al igual que la ratificación la comparecencia del probable responsable se contendrá en un Acta Administrativa.

En el acta se consignan o documentan determinados acontecimientos, generalmente con el doble propósito de constituir y acreditar situaciones jurídicamente relevantes. De este modo se consagran, al amparo del principio de escritura, los actos que se producen a lo largo del procedimiento. (72)

(72) Adato de Ibarra, Victoria y otro, *Prontuario de Proceso Penal Mexicano*, Edit, Porrúa, México, 1989, pág. 27.

Para de Pina, el acta es el documento escrito en que se hace constar, por quien en calidad de Secretario deba extenderla, la relación de los acontecimientos durante la celebración de una asamblea, congreso, sesión, vista judicial o reunión de cualquier naturaleza y de los acuerdos o decisiones tomados (73).

Así también Claria-Olmedo comenta que acta es una pieza escrita del proceso exigida por la Ley para dejar constancia en autos fiel y auténticamente, de una actividad regularmente cumplida mediante el relato circunstanciado de ella (74).

En materia administrativa, podemos ensayar el concepto de acta en los términos siguientes: Es el documento público por medio del cual se hacen constar, ante la autoridad Administrativa o de control, acontecimientos jurídicos o de hecho con el fin de que aquella los valore y en su caso influya en su ánimo para la determinación de Responsabilidad Administrativa. Las actas Administrativas que se levanten, en la fase de investigación ó durante el procedimiento Administrativo disciplinario contendrán los siguientes requisitos: -mención de la población, Municipio o Entidad Administrativa en la

(73) De Pina, Rafael, Ob. Cit., p. 40.

(74) Claria-Olmedo, Jorge, Tratado de Derecho Procesal Penal, Ediar Editores, Argentina, Tomo IV, p. 32.

que se asienta la Dependencia de Control Actuante.

- Determinar la hora y fecha del inicio del Acta.

- Estipular la Unidad de Control que interviene, así como la entidad o dependencia a que esta pertenece.

- Los nombres del titular de la entidad de control que interviene, así como la designación de dos testigos de asistencia.

- Asentar los datos generales del servidor público.

- La protesta de Ley, misma que se señala en el artículo 247 fracción I del Código Penal vigente para el Distrito Federal.

- Establecer el lugar actual de adscripción del compareciente.

- Especificar el horario de labores y funciones que el trabajador público desempeña.

- Narración clara y sucinta de los hechos, que por propia voluntad, hace del conocimiento de la Autoridad fiscalizadora.

- La ratificación de los hechos narrados ante el organo de control.

- Nombres y firmas de los que actuaron y del compareciente.

Así pues, las Actas Administrativas revisten vital importancia jurídica dentro del procedimiento del sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, ya que estas contienen todos los hechos que motivan la intervención de la Autoridad y, que de proceder, constituirán la base de la responsabilidad y de la sanción correspondiente.

3. ACUERDOS DE IMPROCEDENCIA.

La fase de investigación, que la Contraloría Interna ha llevado a cabo, a consecuencia de la presentación de una queja o denuncia, puede concluir mediante dos vías:

a. La elaboración de un Acuerdo de Improcedencia,
6;

b. La emisión del Acta Administrativa de presunta responsabilidad, con lo que da inicio el procedimiento disciplinario.

El acuerdo de improcedencia es la Resolución Ejecutiva emitida por la autoridad de Control, después de haber analizado el asunto de queja o denuncia, presentada por el particular o Servicio Público, y desarrollado la fase de investigación, determinando la no existencia de Responsabilidad Administrativa y la falta de elementos probatorios para presuntiva. En este se contienen las argumentaciones lógico-jurídicas que la autoridad de Control ha considerado para proceder al archivo de la denuncia, así mismo se deben mencionar en el cuerpo del referido acuerdo todas las diligencias, investigaciones y actuaciones que en la fase de investigación se hayan realizado, con el fin de que el quejoso tenga conocimiento de las mismas, demostrándole la claridad y legalidad de las actuaciones.

La normatividad jurídica que funda la elaboración de los Acuerdos de improcedencia se localiza en los artículos 68 y Segundo Párrafo del numeral 57, ambos, de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dicen:

Artículo 68. "Las resoluciones y Acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se apuntarán en el registro respectivo, que comprenderá las acciones correspondientes a los Procedimientos disciplinarios y a las sanciones

nes impuestas, entre ellas, en todo caso, la de inhabilitación.

Artículo 57. "La contraloría Interna de la Dependencia determinará si existe o no la responsabilidad Administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos."

Determinada la ausencia de Responsabilidad Administrativa y plasmada ésta en el Acuerdo de Improcedencia, el cual deberá ser asignado por el Contralor Interno de la entidad o dependencia, se elaborará un oficio de notificación dirigido al denunciante por medio del que se le informará de la conclusión de su queja o denuncia. A la notificación se adjuntará copia al carbón del acuerdo de improcedencia emitido por la contraloría Interna, con el propósito de que si el denunciante demuestra su descontento por la creación de acuerdo pueda en vía de impugnación solicitar la revocación del mismo.

4. ACTAS ADMINISTRATIVAS DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD Y GARANTIA DE AUDIENCIA.

Por el contrario la autoridad de control dictará una acta administrativa de presunta responsabilidad cuando de la fase de investigación se presuma la probable responsabilidad administrativa del servidor público inculpado; es éste el inicio concreto del Procedimiento Administrativo Discipli-

nario. Al igual que los Acuerdos de Improcedencia, las Actas Administrativas de Presunta Responsabilidad deben contener la narración sucinta de las diligencias practicadas y documentales remitidas al Organó de Control, así mismo deberá respetar el principio de escritura que se contempla en el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades, pero a diferencia del Acuerdo de no existencia de responsabilidad, en el de probable-responsabilidad será requisito indispensable que el titular del organó fiscalizador especifique los argumentos por los cuales se ha decretado incoar el Procedimiento Administrativo disciplinario, sin omitir la correlación que debe existir entre los hechos comprobados y la transgresión a las obligaciones descritas por el artículo 47 de la Ley Reglamentaria del Capítulo IV Constitucional. A la vez, la Autoridad Instructora del Procedimiento emite un Acuerdo denominado "Proveido de inicio de Procedimiento Administrativo disciplinario" el cual tiene como fin ordenar el inicio de la substanciación del procedimiento de disciplina Administrativa, y otorgar la garantía de Audiencia al servidor público presunto responsable. Para dar cumplimiento a lo anterior, se gira un citatorio al trabajador público en el cual se le solicita su presencia en la Dependencia o entidad emisora del Acta Administrativa de Presunta responsabilidad, audiencia en la que tendrá la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la Administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa (75).

Es por demás conocido que los salarios de los trabajadores al servicio del Estado no es apto para sufragar los honorarios de un abogado, en caso de la substanciación de la disciplina pública; por esto, en nuestro concepto sería conveniente que la ley reglamentaria del capítulo IV constitucional dispusiera expresamente en su artículo 64 fracción I: "en caso de que el inculcado se ostente con la calidad de trabajador sindicalizado, la autoridad Instructora girará en iguales condiciones, un citatorio al secretario general de la Sección a la que pertenezca, para su representación ante la audiencia". Al respecto cabe señalar, que el hecho de que un representante sindical asista a la Audiencia de Ley no significa el obtener resultados positivos, más sin embargo se traduce en un respeto a los derechos de los trabajadores, también se anexará a

(75) Bueno Arus, Francisco, El procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos, Documentación Administrativa, núm 5670, España, 1962, p. 58

la citación para la audiencia de Ley, copia al carbón del Acta Administrativa de presunta Responsabilidad a fin de que el servidor público pueda preparar debidamente su defensa.

La Audiencia de Ley se llevará a cabo en los días y horas señalados, con la intervención del presunto responsable de su defensor, del titular del órgano de Control o en quien delegue sus facultades y en presencia de dos testigos de asistencia, mismos que firmarán al final de la actuación, lo importante de la etapa de investigación, es que con pleno respeto a las disposiciones legales, se integre el expediente para que la Autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción-necesarios para emitir una resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que coincidimos con Gómez Lara al mencionar que el inicio del Procedimiento Administrativo reviste vital importancia ya que se busca la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el Juez o Tribunal esté en posibilidad de dictar sentencia (76).

Concluida la garantía de Audiencia no habiendo - - -

(76) Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, México, 1987, p. 128.

más diligencia que desahogar, se declara cerrada la fase instructora, pasando automáticamente a la de decisión o resolución.

En cuanto a lo que hasta el momento hemos enunciado, nos permitimos señalar la redacción mínima de los documentos públicos, emitidos por los Organos de Control, que intervienen durante la fase de investigación, la creación del Acta Administrativa de presunta responsabilidad y la celebración de la garantía de Audiencia.

ACTA ADMINISTRATIVA DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD

Vistos los resultados de las investigaciones, relativas al expediente señalado al rubro, iniciado en esta Contraloría Interna con motivo de (1), presentada por (2), de lo cual se desprendió la presunta responsabilidad del o los CC. (3), servidor público, quien presta sus servicios (4) con categoría de (5); y

RESULTANDO

1. Con fecha (6) el C. (7) se presentó ante (8), para denunciar presuntas irregularidades a cargo del C. (9) y en fecha (10) se procedió a levantar un acta administrativa, en la cual el denunciante señaló (11).*

- Tratándose de auditorías se podrá sustituir el punto anterior por otro similar al siguiente:

1. Mediante oficio número (12) de fecha (13) girado por (14) se comunicó a esta Contraloría Interna, el resultado de la Auditoría practicada a (15), desprendiéndose del informe rendido las siguientes irregularidades (16), atribuibles a los CC.

2. (17) (señalamiento en su caso de otras diligencias e investigaciones que se practique, pudiéndose incluir la declaración que en su caso haya hecho el presunto responsable durante la práctica de las citadas diligencias), y

CONSIDERANDO

1. Que esta Contraloría Interna, es competente para conocer sobre el presente asunto y en su caso substanciar el procedimiento administrativo correspondiente, previsto por los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 49 de la Ley antes citada, 9o. fracción XV del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, así como en base a lo señalado en la circular CG 011 de fecha 30 de marzo de 1987, emitida por el anterior Contralor General del Departamento del Distrito Federal.

II. Que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que todo servidor público tendrá las obligaciones que se señalan en el propio artículo para salvaguardar la legalidad, honradez y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción en la que se incurra.

III. Que en base a lo señalado en el punto 1 y 2 del capítulo anterior, y de las demás constancias que obran en autos se advierte que el C. (18), incurrió en responsabilidad administrativa, contraviniendo lo previsto en las fracciones (19) del artículo 47 de la Ley Federal en cita, ya que 20)

Se puede sustituir el considerado anterior por el siguiente, en los casos que no existan elementos para atribuir una presunción de responsabilidad.

III. En base a lo apuntado en los numerales 1 y 2 del capítulo, se advierte que no existen elementos suficientes para poder atribuir responsabilidad administrativa al o los CC. (21)

POR LO ANTERIOR, ES DE RESOLVERSE Y SE RESUELVE

PRIMERO. Por las diligencias practicadas y puntos relativos que anteceden se determina que existen elementos suficientes para determinar la presunta responsabilidad administrativa de los CC. (22).

En el caso de que no existan elementos para atribuir una responsabilidad se podrá redactar este punto de la siguiente manera:

PRIMERO. Se determina que no existen elementos suficientes para poder atribuir una responsabilidad administrativa a los CC.(23)

SEGUNDO. Por lo tanto, cítese, en términos de lo previsto por la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los CC. (24) para que comparezcan al desahogo de la audiencia prevista por el citado artículo.

TERCERO. En su oportunidad remítase las actuaciones que conforman el expediente a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, para que conforme a lo indicado en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de

octubre de 1985, se dicte la resolución correspondiente.

Así lo resolvió y firma el C. (25) a los (26).

Datos complementarios que deberán asentarse en el levantamiento del Acta Administrativa de Presunta responsabilidad que se inicie con motivo de infracciones al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los que en concordancia numérica a continuación se citan:

1. Queja, denuncia o auditoría.
2. Nombre del quejoso denunciante o en su caso informe de auditoría.
3. Nombre (s) del o de los servidores públicos infractores.
4. Adscripción del o de los servidores públicos.
5. Empleo, cargo o comisión.
6. La fecha de la queja o denuncia.
7. El nombre del quejoso denunciante.

8. El nombre de la oficina ante la que se presentó la queja o denuncia, o en su caso señalar el escrito de denuncia o queja.

9. El nombre del o de los servidores públicos denunciados.

10. La fecha en que se iniciaron las actuaciones que motivan o generan el Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad.

11. Detallar la o las irregularidades violatorias de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

12. Cuando se trate de auditoría deberá de asentarse el oficio de la autoridad que remita a la Contraloría el resultado de esa.

13. La fecha del oficio antes citado.

14. El nombre, cargo y adscripción del servidor público que libre el oficio referido en el punto 12 de este anexo.

15. Nombre de la dependencia auditada.

16. Descripción de las irregularidades detectadas en la auditoría.

17. Se sugiere se señalen las investigaciones o diligencias que se hayan practicado con motivo de la queja denuncia por el informe de auditoria, a fin de establecer la Presunta Responsabilidad del o de los servidores públicos involucrados incluyendo la o las declaraciones de éstos que hayan emitido durante la fase investigatoria.

18. El o los nombres de los servidores públicos que resulten presuntos responsables.

19. La o las fracciones del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

20. El o los razonamientos sobre la conducta o conductas del o los presuntos responsables, que determine su o sus infracciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

21. En caso de que no existan, elementos para atribuir responsabilidad administrativa al o los servidores públicos se citarán los nombres de éstos.

22. El o los nombres de los servidores públicos que sea o sean presuntos responsables.

23. El nombre de los servidores públicos, en el caso

con fundamento en los artículos 14, 16, 108, 109 y 113 Constitucionales, 2o. y 3o. fracción III, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 71, 72, 74, 75, 76 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Iniciase el Procedimiento Administrativo Disciplinario correspondiente, gírense los citatorios a que hubiere lugar, a efecto de que se desahogue la audiencia prevista por el numeral 64 fracción I, en relación con el 65 del mismo Ordenamiento Legal Invocado.

- - - En su oportunidad, tórnese el expediente respectivo a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, a efecto de que se dicte la resolución que en derecho proceda.- - -
- - - ASI LO PROVEYO Y FIRMA EL C. CONTRALOR INTERNO DE

CITATORIO

NOMBRE Y DOMICILIO
DEL SERVIDOR PUBLICO. O
LUGAR DE ADSCRIPCION

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción I y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se notifica a usted que deberá comparecer a la audiencia a que se refiere el primer artículo citado, que tendrá verificativo a las horas del día en las oficinas de ubicada en ciudad de México.

Se hace de su conocimiento que el motivo de esta cita, obedece a los hechos que se le atribuyen como presunto responsable en la copia del Acta Administrativa de presunta responsabilidad que se anexa a este citatorio.

En la audiencia mencionada, podrá ofrecer pruebas, las que se desahogarán en la misma, así como alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, apercibido que de no hacerlo, tendrá por precluidos esos derechos, de conformidad con lo que disponen a los artículos 79, 80, 288 y 340 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a este procedimiento Administrativo, independientemente de las sanciones administrativas que procedan.

A T E N T A M E N T E
Cd. de México, D.F., a de de

Nombre y cargo de quien suscribe el Citatorio.

c.c.p. La Representación Sindical cuando proceda.

JEFE INMEDIATO SUPERIOR.

CITATORIO

NOMBRE Y DOMICILIO
DEL SERVIDOR PUBLICO. O
LUGAR DE ADESCRIPCION

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción I y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se notifica a usted que deberá comparecer a la audiencia a que se refiere el primer artículo citado, que tendrá verificativo a las horas del día en las oficinas de ubicada en ciudad de México.

Se hace de su conocimiento que el motivo de esta cita, obedece a los hechos que se le atribuyen como presunto responsable en la copia del Acta Administrativa de presunta responsabilidad que se anexa a este citatorio.

En la audiencia mencionada, podrá ofrecer pruebas, las que se desahogarán en la misma, así como alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, apercibido que de no hacerlo, tendrá por precluidos esos derechos, de conformidad con lo que disponen a los artículos 79, 80, 288 y 340 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a este procedimiento Administrativo, independientemente de las sanciones administrativas que procedan.

A T E N T A M E N T E
Cd. de México, D.F., a de de

Nombre y cargo de quien suscribe el Citatorio.

c.c.p. La Representación Sindical cuando proceda.

JEFE INMEDIATO SUPERIOR.

ACTA ADMINISTRATIVA DE AUDIENCIA

LUGAR Y FECHA:

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las (1) horas del día (2) de (3) de mil novecientos ochenta y (4) , en el local que ocupan las Oficinas de la (5) ubicadas en (6)

INTERVIENEN:

En (los) C. (CC.) (7)

en su calidad de presunto (s) responsable (s) comparece ante el C. (8) de la Unidad Administrativa citada en el párrafo anterior que antecede, así como los CC. 99)

y

quienes prestan sus servicios en la Unidad Administrativa, y fungen como testigos de asistencia.

AUTORIZACION:

Mediante acuerdo de fecha (10) , el C.
(11) , (12)

, dictó sus instrucciones para que de estimarse procedente, esta Unidad Administrativa en que se actúa llevara a cabo el desahogo de la presente audiencia.

MOTIVO Y FUNDAMENTO LEGAL:

La celebración de la audiencia prevista por el artículo sesenta y cuatro fracción primera, en relación con el sesenta y cinco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, compareciendo el (la) (los) C. (CC.) (13)

quien (es) fue (ron.) citado (s) mediante oficio (s) citatorio de fecha (14) , en el cual se le (s) hizo saber la presunta responsabilidad que se le (s) atribuye, haciéndole (s) notar que podría (n) comparecer a esta audiencia asistido (s) de defensor, así como ofrecer la pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

COMPARECENCIA:

Acto continuo, el C. (15)

manifiesta que se procede a la apertura de la presente audiencia, recibándose la declaración del(a) C. (16)

, quien se identifica con (17)

expedido (a) por (18)

, documento en el que aparece una fotografía que concuerda con los rasgos del (a) compareciente, así como su nombre y firma, el cual se dá fe tenerlo a la vista y se le devuelve por así haberlo solicitado; protestado (a) que fue para conducirse con verdad, y advertido (a) de la spenas en que incurren los que declaran con falsedad ante autoridades distintas de las judiciales, en términos de lo que señala el artículo doscientos cuarenta y siete fracción primera del Código Penal vigente, manifiesta por sus generales llamarse como ha quedado escrito, ser de (19) años de edad, de estado civil (20) , con grado de estudios de (21) , originario (a) de (22) con domicilio en(23)

, que presta sus servicios en (24)

, con categoría de (25)

con sueldo mensual de \$ (26)

con antigüedad de (27)

en la Administración Pública Federal, que (28) ha sido sujeto a otro procedimiento disciplinario, que además del sueldo que tiene en esta Dependencia (o Entidad) del

Gobierno Federal, percibe ingresos aproximados de \$ (29)

mensuales; aclara que acude a esta audiencia asistido de (los)
C. (CC.) (30)
en calidad de (31)

en calidad de (31)

y en relación a las presuntas responsabilidades que se le atribuyen y que fueron hechas de su conocimiento mediante el Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad anexa al oficio citatorio de fecha (32) , declara los siguientes: (33)

OPRECIMIENTO, ADMISION Y DESAHOGO DE PRUEBAS

Nuevamente en uso de la palabra, el C. (34)
manifiesta que ofrece como prueba (s) de su parte la (s)
siguiente (s): (35)

El C. (36)

acuerda: se tienen por ofrecidas esas pruebas, de las cuales
se admiten (37)

, de conformidad con lo
que dispone los artículos noventa y cuatro, (38)

Del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, procediéndose a la recepción de (39)

en los términos siguientes: (40)

NOTA: En los casos que no se desahoguen las pruebas admitidas y que por lo tanto también ueden pendientes la formulación y alegatos deberá de continuarse la Acta de la siguiente manera:

Una vez recibida (s0 la (s) prueba (s) que ha (n) quedado señalada (s), el C. (41).

ACUERDA: Se señalan las (42) horas del días (43) de (44) de (45) para que tanga verificativo la continuación de la presente audiencia, por loq ue se notifica al o los CC. (46)

, que deberá comparecer ante sta Unidad Administrativa en esa fecha, apercibido que de no hacerlo, la audiencia se llevará a cabo sin su presencia.

NOTA: En caso contrario, una vez admitida y sesahogadas las pruebas, deberán formularse los alegatos.

CIERRE DEL ACTA:

Con lo anterior, y no habiendo más que hacer constar, se dá por concluído el levantamiento de la presente acta, siendo las horas de a misma fecha de

su inicio, firmando al margen en todas sus hojas, y al calce de esta última, las personas que en su levantamiento intervinieron.

EL COMPARECIENTE

POR LA CONTRALORIA INTERNA

C. (47)

C. (48)

TESTIGOS DE ASISTENCIA

C. (49)

C. (50)

HECHOS Y DATOS QUE HAN DE ASENTARSE EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL ANTE EL TITULAR DEL ORGANISMO DE CONTROL.

- (1). Hora del levantamiento del acta.
- (2). (3) y (4). Fecha del levantamiento del acta.
- (5). Nombre de la Unidad Administrativa en la que se levantará el acta.
- (6). Domicilio de la Unidad Administrativa.
- (7). Nombre del o de los presuntos responsables que comparecen a la audiencia.
- (8). Nombre del Director, Subdirector, Jefe de Unidad o Supervisor que en su caso levante el acta.
- (9). Nombre de dos testigos que presten sus servicios en la propia Unidad Administrativa.
- (10). Fecha en la que se dictó el proveído de inicio del procedimiento administrativo disciplinario.
- (11). Nombre del funcionario que emita el respectivo proveído.
- (12). Cargo de dicho funcionario (debe ser el Contralor Interno quien suscriba dicho documento).
- (13). Nombre de los presuntos responsables que comparecen al desahogo de la audiencia.
- (14). Fecha del oficio citatorio de notificación a los presuntos responsables.
- (15). Nombre del funcionario o empleados que interviene en el levantamiento del acta.
- (16). Nombre del presunto responsable que rendirá su declara-

ción.

- (17). Características y datos del documento con que el declarante se identifica.
- (18). Autoridad que expidió la identificación correspondiente.
- (19). Edad del declarante.
- (20). Estadocivil.
- (21). Grado de estudios.
- (22). Lugar de nacimiento.
- (23). Domicilio.
- (24). Area de adscripción y lugar donde presta sus servicios el declarante.
- (25). Categoría del declarante.
- (26). Sueldo mensual.
- (27). Antigüedad.
- (28). Si ha estado sujeto o no a otro Procedimiento Disciplinario.
- (29). Ingresos aproximados mensuales del declarante.
- (30). Nombres de las personas que acuden a la audiencia para asistir al declarante.
- (31). Calidad con la que actúan las personas a que se hace mención en el punto (30).
- (32). Fecha del citatorio.
- (33). Declaración del presunto responsable. Después de la declaración, en su caso, se consignarán en forma numerada y progresita todas las preguntas que se formulan al declarante para obtener mayores datos acerca de la irregulari-

dad, así como las correspondientes respuestas; no se deberá permitir que al contestar las preguntas, el declarante este asistido de persona alguna.

En caso de que comparecieran dos o más personas como presuntos responsables, se asentará después de la declaración del primero de ellos los siguiente: "Se procede a continuación a recibir la declaración del C. (nombre del segundo declarante, q uien se identificó...", anotándose los datos en forma similar como se hizo con el primer declarante).

Al rubro de "ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas" se anotará únicamente en los casos en que él o los presuntos responsables ofrezcan pruebas de su parte tendientes a demostrar que no incurrieron en responsabilidad.

- (34). Nombre del presunto responsable.
- (35). Pruebas ofrecidas por el declarante.
- (36). Nombre del funcionario o empleado que intervino en el desahogo de la audiencia.
- (37). Señalamiento de las pruebas que se admiten. Cabe decir que de conformidad con los artículos 79 y 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria se deberán admitir únicamente la spruebas reconocidas por la Ley, q ue son las que señala el artículo 93 del mismo ordenamiento (la confesional, las documentales públicas y privadas, la pericial, la testimonial, la

inspección judicial, todos los elementos aportados por la ciencia y la presuncional), así como que el declarante no podrá ofrecer la prueba confesional, ya que la misma sólo puede dar cuando existe una contraparte en un proceso.

El compareciente deberá presentar en la audiencia los documentos que ofrezca como prueba, y los que pretenda presentar después no le serán admitidos de conformidad con lo que disponen los artículos 323, 324 y 331 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a menos que no haya tenido esos documentos a su disposición y que compruebe que los solicitó antes de la celebración de la audiencia. De igual forma el presunto responsable podrá ofrecer como pruebas en lo que favorezcan a sus intereses las constancias que obran en el expediente, así como las que se deriven de todo lo actuado (Instrumental de Actuaciones).

De conformidad con lo que se estipula en el ordenamiento antes citado, si el declarante ofrece la prueba pericial, deberá presentar un escrito en el que se expresarán los puntos sobre los que debe versar esa prueba y hará la designación de su perito, al cual deberá presentar dentro de los tres días siguientes al de la celebración de la audiencia, si se admitió esa prueba.

si el declarante ofrece la prueba testimonial, deberá ajustarse esa prueba a todo lo que señalan los artículos

165 al 187 del Código en mención.

Respecto a las demás pruebas, deberá estarse a lo que señala en el Código Federal de Procedimientos Civiles en el Título cuarto.

En cuanto a las pruebas que no se admitan por no haber sido ofrecidas conforme a derecho, debe asentarse después del señalamiento de las pruebas admitidas, lo siguiente: "No así las consistentes en (pruebas que no se admitan) en virtud de que (fueron ofrecidas fuera de tiempo, no tienen relación con los hechos de la presunta responsabilidad que se atribuye al declarante.)".

- (38). Artículos aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles, según la prueba admitida.
- (39). Pruebas cuya recepción tiene lugar en la audiencia (documentales, y en su caso, testimoniales, presuncionales y las fotografías o demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia).
- (40). Forma en que se procede a recibir las pruebas. Tal forma debe ajustarse a lo que se señala en el Código Federal de Procedimientos Civiles en el Título correspondiente a las pruebas. En el caso de las documentales, bastará con mencionar que se añaden como parte integrante del acta, para su valoración cuando se dicte la resolución correspondiente; en caso de que el declarante ofrezca como pruebas en lo que favorezcan a sus intereses las constancias que obran en el expediente y las que se

deriven de todo lo actuado, se asentará en el acto que se valorarán también cuando se dicte resolución. En caso de las testimoniales, se procederá a la recepción de las declaraciones de los testigos cuando el presunto responsable los presente en la audiencia, complementado lo que se señala en el capítulo VI del Título cuarto del Código multicitado. Respecto a las pruebas presuncionales y de fotografías, notas taquigráficas y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia se recibirán en los términos que proceda.

- (41). Nombre de la persona que levanta el acta.
- (42). (43), (44) y (45). Hora y fecha fijadas para la continuación de la audiencia.

Por razones prácticas, es conveniente en todas las ocasiones diferir la celebración de la audiencia, para que en la nueva fecha se notifique la resolución correspondiente al presunto responsable. Si no se difiriera la audiencia, se tendría que notificar al presunto responsable la resolución dictada dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, de conformidad con lo que señala la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cual conlleva dificultades prácticas, ya que esa resolución debe estar firmada por el C. Contralor.

En el caso de que existan pruebas pendientes de desahogar que se hayan admitido, en el capítulo correspondiente, a "DETERMINACION" se anotarán únicamente los acuerdos tomados por la persona que levanta el acta para la recepción de esas pruebas por ejemplo, la remisión de citatorios a testigos que no haya podido presentar el declarante notificación al compareciente de que deberá presentar a su perito en un término de 3 días, etc.) y la notificación al declarante de la nueva fecha para la celebración de la audiencia.

(46). Nombre del compareciente.

(47), (48), (49) y (50). Nombres de las personas que intervienen en el acta.

5. RESOLUCION, CIRCULAR C6/002/89, EMITIDA POR LA CONTRALORIA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Integrado el expediente, con todos los elementos necesarios y una vez fincada la presunta Responsabilidad del servidor público, el Organo de Control determinará su solución final, por conducto de una resolución Administrativa, en la cual se contendrán los hechos que se le imputan y que endan lugar a la Responsabilidad Administrativa prevista en la Ley reglamentaria. Además de lo anterior, la Autoridad Administrativa en la resolución argumentará los puntos de convicción que ha considerado para decretar una sanción, misma que se hará constar en la propia resolución.

La Ley Reglamentaria del Capítulo IV Constitucional en su artículo 64 fracción II dispone:

"La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ...

II. Al concluir la Audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado,

a su Jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico". De lo anterior, se aduce que los términos jurídicos para resolver y notificar al Servidor Público de la sanción Administrativa la que se ha hecho acreedor, son tres días y veinticuatro horas, respectivamente, más sin embargo coincidimos con Delgadillo Gutiérrez en el sentido de que de acuerdo con la realidad estos términos resultan utópicos, puesto que es casi imposible su cumplimiento, por lo que sería conveniente que fueran ampliadas razonablemente, cambiando los días por meses, de tal forma que la resolución se dictará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del cierre de la instrucción y fuera notificado en el mes siguiente a su emisión (77); la discrecionalidad en el órgano de control también juega un papel importante, tal como lo menciona el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades: "La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por un sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario

(77) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la función pública, INAP, 1989, México, p. 145.

mínimo diario vigente del Distrito Federal".

Son requisitos indispensables, de la abstención de sanción por única vez, que los hechos:

- No impliquen infracciones graves.
- No Constituyan o configuren tipo delictivo.
- Los antecedentes personales y circunstancias del infractor lo ameriten; es decir que el servidor público no sea reincidente; y
- El daño causado no exceda de cien veces al Salario mínimo.

En efecto, la esencia de la resolución es contener la sanción en busca de la disciplina en el Servicio Público, sin embargo la Autoridad de Control esta facultada para abstenerse de sancionar o absolver al Servidor Público en caso de que hechos o documentación superviniente implique minoría en la gravedad de la falta o de plano se detecte la inexistencia de la misma. Más debe aclararse, que sí el trabajador público no respeta el beneficio de la abstención por única vez, y trasgrede los códigos de conducta señaladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad instructora lo considerará como reincidente. La Abstención por única vez no implica que el servidor al Estado sea inocente de la responsabilidad adminis-

trativa que se le imputa, sino por el contrario es responsable de una infracción con matices atenuados.

Conjuntamente con la resolución es necesaria la creación de la notificación, ya que para que la sanción pueda surtir sus efectos requiere que además de jurídicamente válida sea eficaz, lo cual se traduce en la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación, misma que se hace efectiva mediante oficio al que se anexa copia de la resolución con firmas autografas. NOTIFICADA la resolución que contiene la sanción administrativa impuesta, ésta debe ser ejecutada o complementada de inmediato, más puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación. En ambito del Distrito Federal, el Procedimiento Administrativo Disciplinario incoado por la Contraloría General del Departamento reviste características individuales.

En efecto, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal conocerá, substanciará y emitirá resolución en cuanto a las infracciones cometidas por los Servidores Públicos del Sector Departamento del Distrito Federal, para allegarse éstos fines el Departamento ha instalado unidades Administrativas específicas denominadas "contraloría Interna" por cada una de las Delegaciones Políticas asentadas en el Distrito Federal.

La Contraloría Interna se convierte en el Órgano de Control que fiscalizará el buen manejo del presupuesto destinado a cada jurisdicción política, en materia disciplinaria tiene restringido su ámbito de competencia ya que sólo substanciara la fase de Investigación, por lo que al presumir responsabilidad Administrativa, a algún trabajador, esta obligada a remitir las actuaciones a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, la cual a partir del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de Octubre de 1985, se convierte en Autoridad Sancionadora, además del acuerdo en mención, existe la circular no. CG/002/89, emitida el 10. de febrero de 1989, por el titular de la Contraloría General del Departamento, misma que es dirigida a los Contralores Internos del Sector Departamento del Distrito Federal, y que a la letra dice: "De acuerdo a lo previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos y en base a la circular CG011 de fecha 30 de marzo de 1987, al recibirse las quejas y denuncias, se deberán realizar las investigaciones necesarias a efecto de integrar los expedientes respectivos, y una vez agotada la fase de investigación, conforme a los lineamientos establecidos por la Guía para la aplicación del sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se deberá formular el Acta Administrativa de presunta Responsabilidad correspondiente. Así mismo,

al concluir la fase indagatoria y previó levantamiento del Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad, se citará al o los presuntos responsables para el desahogo de la Audiencia de Ley... además se cumpla con lo perceptuado por el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para lo cual será menester marcar copia del citatorio al representante sindical correspondiente, para no afectar los derechos laborales del personal de base. Una vez desahogada la Audiencia de Ley, se deberán remitir de inmediato a la Dirección de Responsabilidades y sanciones las actuaciones para ampliar las diligencias o bien emitir resolución".

La Contraloría del Departamento del Distrito Federal emitió la circular (CG/002/89 en virtud de que en el año de 1989 se incrementaron considerablemente los recursos de revocación y Juicios de nulidad interpuestos por los servidores públicos sancionados, muchos de los cuales el Tribunal Fiscal de la federación otorgó valor jurídico, dejando sin efecto las resoluciones emitidas por ese Organismo de Control, y a la vez a efecto de unificar criterios dentro del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.

En suma, las fases de la implantación del procedimiento Administrativo Disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son: Investigación, Instrucción, Decisión y Ejecución, fases que pueden

ser substanciadas por una sola autoridad Administrativa o como en la Administración del Departamento del Distrito Federal por dos órganos de control.

6. SANCIONES PREVISTAS POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Deslindada la Responsabilidad del Servidor Público, el Organó de Control Administrativo aplica la sanción, que en relación al hecho u omisión cometido, se ha hecho acreedor el infractor.

El concepto de sanción jurídica lo define Preciado Hernández como la consecuencia que atribuye la norma a la observancia o inobservancia de lo preceptuado por ella, (78) de igual forma para García Maynez la sanción se traduce en la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado (79). Así es, frente al incumplimiento del obligado se genera lógica y forzosamente la sanción que es la consecuencia del deber jurídico incumplido. En ámbito Administrativo, la sanción se entiende como

(78) Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa, México, 129 p.

(79) García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho Edit. Porrúa, México, 129 p.

el Castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad (80), sin embargo en nuestro concepto, la sanción no es únicamente el acto, punitivo de la Administración Pública por el cual se castiga o pone fin a una irregularidad, por esto coincidimos con Delgadillo Gutiérrez al afirmar que los fines que persigue la sanción son:

a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

b) Es el medio de obtención del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, figura que constituye la reparación del daño o indemnización.

c) Cuando el daño es irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor como la destitución o la privación de la libertad.

(80) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1954, p. 860.

Debemos aclarar que no todas las sanciones pueden ser aplicadas en las diferentes ramas del derecho, en la Administrativa las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor. Así mismo, es menester diferenciar las sanciones disciplinarias de las de policía, ya que ambas son de materia Administrativa.

La sanción de Policía deriva de la violación de un mandato general de convivencia de la colectividad, no así la disciplinaria que es la consecuencia de la inobservancia de los códigos de conducta marcados por las Leyes Administrativas. En la especie, las sanciones aplicadas a los Servidores Públicos, ante la comisión de irregularidad Administrativa, revisten carácter disciplinario.

Las Sanciones Administrativas disciplinarias se explican y justifican en virtud de que la relación de servicio del Derecho Público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales, cualquier contravención no representa solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene, pues al Poder Público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona

en falta mediante penas (81).

En nuestra opinión son características de las sanciones disciplinarias las siguientes:

- Se aplican únicamente a los gobernados que tienen la investidura de Servidor Público.

- La Posibilidad de su imposición se crea con el solo incumplimiento de las obligaciones marcadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Responden a la necesidad social respecto a la conducta que el Servidor Público debe mantener, misma que será apegada a los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Por lo anterior, el trabajador al Servicio del Estado debe respetar y mantener en la convicción del servicio los valores de Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, sobre el particular resulta indispensable analizarlos conforme lo razonó el Legislador, cabe aclarar que la Ley

(81) Mayer, Otto, Derecho Administrativo Aleman, Argentina, - Edit. Depalma, 1982, tomo IV, 75 p.

Federal de Responsabilidades de los servidores públicos mencione éstos valores, pero no los conceptualiza.

LEGALIDAD

Implica que la actuación del Servidor Público se ajuste a la Ley, puesto que la Legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular queda establecida como un interés general. Se busca el inminente respeto a las garantías Constitucionales.

HONRADEZ

Su contenido abarca el aspecto del estricto respeto del manejo de los recursos del Estado, pero además implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo Individuo.

LEALTAD

Este valor exige la entrega, del Servidor Público para la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la patria, la lealtad obliga al trabajador público a olvidar intereses particulares, de partidos o sectas religiosas.

IMPARCIALIDAD

La Actuación de cualquier Servidor Público debe ser realizada sin preferencias personales, la igualdad de los gobernados es su máxima atribución y por ende debe ser respetada.

EFICIENCIA

Ser eficiente con lleva a que el trabajador, en el ejercicio de sus funciones, utilice los recursos públicos con el mayor cuidado y esmero, con el fin de que estos sean dedicados en busca de la excelencia Administrativa.

Las Sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que se aplican conforme al capítulo II del Título Tercero de ese mismo ordenamiento son:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica e
- Inhabilitación temporal.

Para la aplicación de las sanciones Administrativas el artículo 45 de la Ley de la materia establece los elementos que habrán de considerarse, con el propósito de que las sanciones aplicadas sean congruentes con la falta cometida. Es obligación del Organó de Control tener en cuenta los aspectos de:

- Gravedad de la Responsabilidad en que se incurra, y la conveniencia de buscar la supresión de prácticas que infrinjan las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Federal.
- Las circunstancias socioeconómicas del infractor.
- El nivel jerárquico del Servidor Público.
- Los Antecedentes de conducta del trabajador público.
- Las condiciones que influyeran en la comisión de la irregularidad.
- La antigüedad en el servicio público.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivados de la infracción.

Es cierto, que la Ley Federal disciplinaria no estipula si los anteriores aspectos se han de considerar como agravantes o atenuantes de la conducta infractora, más sin embargo en nuestra opinión pueden ser utilizados en ambas cualidades.

TIPOS DE SANCIONES

APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO

La Guía para la Aplicación de Responsabilidades en el Servicio Público, emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estipula como apercibimiento a "aquella corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad Administrativa advierte al Servidor Público de que se trate, que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor" (82), así pues el apercibimiento se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida.

(82) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1985, México, p. 67.

Ante la ausencia de un concepto de carácter Administrativo, es necesario recurrir al Código Penal Federal que en su artículo 43 dispone que:

"El apercibimiento consiste en la conminación que el Juez hace a un apersona, cuando ha delinuido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito ya sea por actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente. "De lo transcrito podemos inferir que los elementos del apercibimiento son: a) Es una llamada de atención, b) La existencia de falta Administrativa, c) Con el fin de que no vuelva a incurrir en ella.

El aspecto público o privado que la Ley disciplinaria otorga al apercibimiento, se entiende como la forma en la que la Autoridad Sancionadora da a conocer el medio correctivo. Al respecto podemos afirmar que la privacidad del apercibimiento redundaría en el conocimiento verbal de la medida preventiva misma que se hace constar en el expediente personal del servidor público toda vez que el principio de escritura implica la certidumbre de la sanción.

Será público el Apercibimiento, cuando éste se dé a conocer al Trabajador del Estado por medio de la Gaceta Oficial de la Entidad de la Administración Pública, o en su

caso en el periódico de mayor circulación de la jurisdicción. La guía de aplicación de Responsabilidades entiende por privado el apercibimiento que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto. En este sentido, podemos señalar que no comulgamos con el criterio sustentado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en virtud de que el Artículo 68 de la Ley Federal disciplinaria establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las Dependencias durante el procedimiento Administrativo contarán por escrito, así pues la Resolución que impone un Apercibimiento Privado como medida correctiva, debe constar por escrito, más sin embargo en nuestro concepto es indudable la necesidad de transcribir esa sanción en el expediente personal del infractor a efecto de que en el futuro se le considere como reincidente.

AMONESTACION

La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. En estricto sentido la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para que se procuren evitar conductas que pueden

llevar a incurrir en la infracción

Lo que busca la Autoridad Administrativa como la figura de la amonestación es hacer conciencia en el infractor, es de igual forma advertirle que de continuar con la práctica ilegítima se le atribuirá la reincidencia.

En identidad de condiciones con el apercibimiento cuando la amonestación se imponga con carácter público, en la propia Resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, la gaceta del Departamento del Distrito Federal o las Gacetas Oficiales de las Entidades Federativas, más sin embargo debemos hacer la aclaración que la Ley disciplinaria omite indicar la forma idónea de hacer públicos los medios preventivos.

SUSPENSION

Es la sanción administrativa que consiste en prohibir a un Servidor Público que realice sus funciones por un tiempo determinado (83). El artículo 64 fracción IV de la Ley Federal

(83) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades, Ob. Cit. p. 69.

de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé la Suspensión temporal del presunto Responsable de su cargo, empleo o comisión, si la Autoridad instructora estima que esta medida es necesaria para la conducción de las Investigaciones.

Esta suspensión temporal es una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público, y por toda obviedad no es una sanción, al respecto "...en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta tanto se diligencie el procedimiento Administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La Suspensión, entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha". (84)

En cuanto a esta suspensión procedimental cabrían hacer varias reflexiones.

- La suspensión temporal procedimental es dispuesta por el Organismo de Control instructor.

(84) Diez, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, -- Edit. Plus ultra, Argentina, 1981, Tomo II, p. 126.

- La suspensión procedimental implica la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, y por ende la suspensión de los salarios o sueldos que se devengarían en el desempeño de sus funciones.

- Al decretarse la no existencia de Responsabilidad Administrativa al Servidor Público Suspendido temporalmente, éste será restituido en el goce de sus derechos, cubriéndosele los emolumentos que debieron haber sido percibidas durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Si el Servidor Público Suspendido temporalmente fué nombrado directamente por el titular del poder ejecutivo, la suspensión sólo producirá sus efectos hasta en tanto la presidencia de la República otorgue la Autorización para dicha suspensión, de igual forma se requerirá la autorización de la cámara de senadores, o en su caso de la comisión permanente, si el mencionado nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución política de nuestro país.

Por el contrario, la suspensión como Sanción Administrativa está contenida en la fracción III del artículo 53 del Ordenamiento disciplinario Federal, conforme a lo indicado en la fracción I del Artículo 56 de ese mismo catálogo normativo: la suspensión del empleo, cargo o comisión será efectivo "por un periodo no menor a tres días ni mayor a tres meses"

es decir, la suspensión máxima por la comisión de una infracción administrativa será de noventa días naturales.

La imposición de la sanción de suspensión está sujeta a disposiciones jurídicas diferentes, en virtud de que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades menciona: "Tratándose de los Servidores Públicos de base la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto por la Ley correspondiente".

Sin duda, el legislador respetó los derechos laborales de los trabajadores de base o sindicalizados, ya que implica que no obstante la sanción Administrativa de Suspensión la Administración Pública debe desahogar el Procedimiento previsto en la Legislación laboral burocrática, para que conforme a derecho al servidor público se le pueda separar legalmente de sus funciones, cargos, empleos o comisiones. De lo anterior, consideramos que el Procedimiento Disciplinario pierde fuerza y eficacia para la imposición de las sanciones, ya que se supedita a lo que el Tribunal o la Junta laboral disponga, más sin embargo podemos advertir que esta subordinación desaparecería si a los Artículos 42 de la Ley Federal del Trabajo y 45 de La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado se agrega una fracción que prevea que la suspensión impuesta en resolución firme será causa de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario,

sin responsabilidad para el trabajador y el patrón o el titular de la dependencia.

En cambio, ante la falta de disposición jurídica protectora de los servidores públicos del régimen de confianza la suspensión temporal como sanción de la infracción Administrativa, en nuestro concepto debería traducirse en la solicitud de la renuncia de los trabajadores excluidos por la Legislación burocrática. Lo anterior se sostiene, en la inteligencia de que el elemento indispensable de esta relación jurídica es la confianza, misma que al ser sancionado el servidor público se extingue por completo.

DESTITUCION

La destitución es la sanción Administrativa que mayor número de controversias ha creado dentro del Ambito Jurídico, toda vez que ésta concluye una relación laboral, situación que está en contravención a la disposición expresa en torno a que la única Autoridad competente para resolver la disolución de un vínculo de prestación de servicios es la laboral. Se argumenta que la Autoridad Administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las Autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal

del trabajo y la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado (85).

Los lineamientos de aplicación de Responsabilidad de la Dirección General de Responsabilidades y situación patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación señala que se entiende por destitución a la Sanción Administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el Servicio Público; por habersele encontrado responsable en los términos de Ley (86).

Existe un notorio conflicto en cuanto a la supuesta invasión de competencias que la Autoridad Administrativa de Control hace a la autoridad laboral en tanto se dispone la destitución de un trabajador al servicio del Estado. En este sentido, nos unimos a la teoría clásica y a los autores que afirman que sólo la Autoridad Laboral puede eficazmente disolver un vínculo de trabajo, pero no restamos valor a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos para la regulación de la destitución como sanción Administrativa,

-
- (85) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración-Pública A.C. 1990, México, p. 110.
- (86) Guía para la Aplicación de Responsabilidades en el Servicio Público, p. 70.

por lo que proponemos que la destitución como sanción Administrativa sea catalogada como una causa de terminación de la Relación Laboral, sin responsabilidad para el titular de la Entidad o dependencia. Para tal efecto, es indispensable la reforma del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SANCION ECONOMICA

En términos generales la sanción económica es la cantidad líquida, valorada por el Organó de Control, que el servidor público está obligado a enterar al Estado a consecuencia de la violación a las fracciones previstas por el artículo 47 de la Ley Federal disciplinaria. El Artículo 55 de la Ley de la materia establece al tenor literal que: en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficio obtenido y daños y perjuicios causados por incumplimiento de la obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. Es el lucro indebido la base para determinar el pago de la sanción económica, mismo que se traduce en el perjuicio causado al patrimonio de la Administración pública. La Constitucionalidad de la sanción económica se localiza en el artículo 113 de nuestro máximo ordenamiento jurídico que señala: "Las Leyes de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones

a fin de salvaguardar la legalidad 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 a 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 años y perjuicios causados". Así, el lucro indebido es cualquier tipo de beneficio adicional a la legal contraprestación que el Servidor Público recibe del Estado por sus funciones, beneficio que tiene íntima relación con las fracciones XIII, XV, y XVI del Artículo 47 de la Ley disciplinaria en cita. Como incentivo para las recuperaciones económicas, el Servidor Público que reconoció o confesó su falta puede solicitar que se le reduzca el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió habersele impuesto originalmente, conforme lo previsto en el artículo 76 de la Ley Federal de comento.

La Restitución del daño económico se hace valer por conducto de los pliegos de Responsabilidades, que en opinión de la Secretaría de la Contraloría tienen naturaleza resarcito-

ria y no sancionadora, por lo que no pueden ser impugnados por el recurso de revocación y así pues: "En diversos recursos Administrativos interpuestos ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha expresado que; En efecto, conforme a lo previsto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, el recurso de revocación procederá en contra de Resoluciones del Superior Jerárquico en las que imponga alguna o algunas de las sanciones Administrativas a que se refiere el artículo 53 de la citada Ley, por el incumplimiento a las obligaciones que prevé el numeral 47 del ordenamiento indicado, entre las cuales no queda comprendido el fincamiento de Responsabilidades, ya que no tiene tal carácter, puesto que su naturaleza es resarcitoria, por lo que el pliego en cuestión no puede ser impugnado a través del recurso de revocación intentado" (87). El pliego de fincamiento de Responsabilidades es el instrumento jurídico público, expedido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, por medio del cual el servidor público presunto responsable entrega una cantidad líquida a la recaudadora de la Administración pública con el fin de asegurar el daño o perjuicio causado, por la infracción cometida, a la Administración Central o Paraestatal.

(87) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Ob. Cit., p. 118.

La sanción económica adquiere carácter fiscal, con lo cual se le otorga todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines, según lo establecido en el último párrafo del artículo 75 de la Ley disciplinaria.

INHABILITACION TEMPORAL

El artículo 113 constitucional prevé a la inhabilitación como sanción Administrativa, por lo que en términos del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, ésta se aplicará de seis meses a tres años, si no excede de cien veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal y de tres a diez años si rebasa esa cantidad.

La imposición de esta sanción presenta un problema semejante a las de suspensión y destitución, ya que según la fracción del artículo 56 de la propia Ley Federal, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional (88), al respecto se podría pensar que la autoridad competente para determinar la inhabilitación del servidor público encontrado

(88) "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" Artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, México, 1984.

responsable de infracción Administrativa sería la laboral, más sin embargo el Tribunal Fiscal de la Federación ha resuelto lo siguiente: "... El Artículo 56, Fracción V de la Ley de la materia (en cuyo texto apoya su argumento la parte actora), no señala que la inhabilitación será aplicable por resolución judicial, sino por resolución jurisdiccional, esto significa que tal resolución por la cual se aplicará la sanción en comento, será emitida por Autoridad Administrativa competente de acuerdo a las Leyes aplicables que en el caso son: el artículo 17 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del 19 de enero de 1983, que le otorga a la Dirección General de Responsabilidades y situación patrimonial entre otras facultades la de imponer en consulta con la Dirección General Jurídica, las sanciones que competen a la Secretaría derivadas de las fracciones I, V y VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" (89). Nos parece muy afortunada la aclaración que hace el Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la distinción entre los conceptos "Jurisdiccional" y "Judicial", misma que otorga plena competencia a los Organos de Control Administrativos para imponer la inhabilitación temporal. En la inhabilitación el elemento económico juega un papel primordial, en virtud de que del estableci-

(89) Razonamiento contenido en la Resolución confirmatoria en el Juicio de Nulidad NO. 2366/89.

miento del lucro indebido obtenido se fijarán los topes mínimos y máximos de la duración de la sanción.

CAPITULO QUINTO
MEDIOS DE IMPUGNACION

1. RECURSO DE REVOCACION

Una vez emitida la Resolución por el Superior Jerárquico del Organó de control que conócio y fincó Responsabilidad Administrativa, se da cumplimiento a la notificación de la misma. La Notificación de la Resolución que decrete Sanciones a un Servidor Público debe ser de manera Personal haciendole Saber el contenido de la misma, así mismo la sanción se inscribe en el expediente personal que obre en el departamento de Recursos Humanos de la Entidad o Dependencia de la Administración Pública, lo anterior con el fin de dejar antecedente real del Procedimiento Administrativo Disciplinario. La Resolución Administrativa pone fin a la Instancia de Investigación y fincación de Responsabilidades; pero lógico es pensar que el trabajador Burocráta que ha sido Sancionado no estará de acuerdo con la reprimenda que la Autoridad Administrativa le impuso. El Artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos dispone:

"Los Sujetos Sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las Resoluciones Administrativas por las que se les impongan las Sanciones a que se

refiere este capítulo (90). Las Resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal que causen ejecutoria, tendran el efecto de restituir al Servidor Público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las Sanciones Anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes". Al dar la Ley de Responsabilidades la posibilidad de impugnación directa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pareciera que no se contempla recurso ordinario ante la Autoridad Administrativa Responsable de la Resolución; esto no es exacto en virtud de que la misma Ley de Responsabilidades prevé el Recurso de Revocación. Es pues, existe una doble posibilidad para el Servidor público Sancionado, acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación o interponer el Recurso de Revocación ante la Autoridad emitente de la Resolución, para ésto el artículo 73 de la Ley en Estudio señala:

"El Servidor Público afectado por las resoluciones Administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el Recurso de Revocación o impugnarles directamente ante El Tribunal Fiscal de la Federación. La Resolución que se dicte en el Recurso Sera Impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

(90) El Capítulo que dispone las Sanciones Administrativas y - Procedimientos para aplicarlas.

De lo anterior se extrae que la Segunda Instancia del Procedimiento Administrativo Disciplinario se substancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Recurso de Revocación busca que la Autoridad Administrativa examine los argumentos Jurídicos que sostuvo para decretar una Sanción, y en su caso la deje sin efectos, al igual que cualquier Instrumento Jurídico la Revocación tiene requisitos formales y Materiales, así como un procedimiento propio de interposición. Para ser admitida en tiempo y forma procesales el Recurso debe ser presentado dentro de un término de quince días hábiles siguientes, contados a partir de que surta sus efectos (91) la notificación de la Resolución recurrida.

La Formalidad que se exige para su tramitación consiste en interponerlo mediante escrito, en el que deberán expresarse los agravios; los cuales consisten en la narración expedida del Servidor Público de los daños y Perjuicios que la sanción le trae como consecuencia, sin olvidar la interpretación jurídica que en el ánimo del Servidor público es la correcta y no fué aplicada por la Autoridad Administrativa; que a juicio

(91) Recordemos que las notificaciones surten efectos al día siguiente hábil del que el notificado tiene conocimiento del acuerdo o información judicial.

del Trabajador al Servicio del Estado le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la presentación de las pruebas que considere necesario rendir.

En cuanto al Escrito de Revocación consideramos que debe, además de la anterior, cumplir algunos de los requisitos indispensables para interposición de una demanda, las cuales están previstos en el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles, siendo estos los que se transcriben:

- La Autoridad Administrativa ante la cual se promueve; obvió resulta que ésta debe ser la responsable de la emisión de la resolución.

- El nombre del actor y domicilio que señale para oír notificaciones.

- El objeto que se reclamen; en este caso se solicita que la resolución quede sin efectos.

- Los hechos en que el actor funde su petición, numerándolos y narrándolos con claridad y precisión.

Al respecto los hechos, en el recurso de Revocación se transforman en Agravios.

- Los fundamentos de Derecho y la Clase de Acción; sobre el particular los anteriores se traducen en la mención específica de "Recursos de Revocación", y los artículos de los Ordenamientos Legales que causen agravio por la mala interpretación o aplicación de éstos en la Resolución recurrida.

Presentando el Recurso de Revocación en tiempo y forma pertinentes ante la Autoridad Administrativa de Control, ésta acordará sobre la Admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, las cuales conforme a las reglas generales de la Prueba, contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se desecharan las que no sean idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogan en un plazo de cinco días hábiles, período que podrá ser ampliado por una sola vez; a solicitud de las partes sea ésta la Autoridad Administrativa o el Servidor público; por cinco días más. Las pruebas se desahogan por su naturaleza, cerrado el Período de ofrecimiento, Admisión y desahogo de pruebas, el Organismo de Control que tramita el Recurso deberá emitir resolución dentro de los tres días siguientes, la cual deberá notificarse personalmente al interesado.

La resolución que recae sobre el recurso interpuesto puede ser en dos sentidos: Confirmar la resolución recurrida

o revocar la resolución y por ende dejar sin efecto la sanción impuesta. La primera se traduce en la argumentación que hace el Organo de Control para reafirmar las actuaciones tomadas en cuenta en la resolución, así también se explica la interpretación de los Artículos invocados señalando su estricta aplicación en el caso en concreto. La Resolución que revoca es aquella que deja sin efectos la recurrida, para interponer una nueva sanción, misma que puede aminorarse o en su caso agravarse.

Los efectos de la Interposición del Recurso de Revocación, se contemplan en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades:

"La interposición del Recurso suspenderá la ejecución de la Resolución Recurrida, si lo solicita el promoviente..."

Así es, se suspende la ejecución de la sanción impuesta, siempre y cuando la interposición del Recurso cumpla con los siguientes requisitos:

- a.- En caso de sanción Económica que ésta se garantice conforme lo previsto por el Código Fiscal de Federación.

Para el caso, existen los Pliegos Preventivos de Responsabilidad que son emitidos por el Departamento del Distrito Federal por conducto de la Contraloría General de éste Sector. El fin que se persigue con los Pliegos Preventivos de Responsabilidad es que la sanción económica sea garantizada por el Servidor Público Responsable, enterando la Cantidad líquida correspondiente a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, lo que origina que al término del procedimiento Administrativo Disciplinario la Federación tenga garantizada el pago del daño que se le ocasiono o en su caso se libere el monto cubierto reintegrandoselo al Servidor Público con el único requisito de que éste haya sido exonerado de la Responsabilidad Administrativa.

De los Requisitos que advierte el Pliego Preventivo de Responsabilidad se observan:

- La Autoridad que lo finca: El Departamento del Distrito Federal, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, la Dirección de responsabilidades y Sanciones y la Subdirección de Responsabilidades.

- El Fundamento Legal en el que se sostiene el Pliego Preventivo de responsabilidades: Artículos Constitucionales: 108, 109 Fracción III y 134; Ley Orgánica de la Administración Pública 1, 2, 16 y 32 bis Fracción VIII y 44; Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1, 2, 3, 46, 47 y 48; Ley de Presupuesto, COntabilidad y Gasto Público Federal 46, 47 y 50; Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal 18 Fracción III, 19 fracción II y XVIII.

- Domicilio de la Autoridad que lo finca.
- MOnTo de la Sanción garantizada.
- Número de expediente iniciado en el Organo de Control.
- Nombre de la dependencia en la que se suscitó la irregularidad Administrativa.
- Datos Generales del Servidor Público responsable.
- Fecha de levantamiento del Pliego de Responsabilidades.

El Pliego de Responsabilidades se elabora en Original para las siguientes Autoridades del Sector: Jefe del Departamento del Distrito Federal, Oficial Mayor, Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Director General de Administración y Desarrollo de Personal, Director General

de Programación y Presupuesto, Coordinador General Jurídico, Tesorero del Distrito Federal, así como al Responsable Directo, el Expediente, y a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

b.- Tratándose de Sanciones no económicas, se concederá la suspensión si ocurren los requisitos que continúan:

- Que se admita el recurso.
- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Si la Resolución es Confirmada por el Órgano de Control, como ya comentamos, el Servidor Público tienen la opción de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación más sin embargo si es revocada y reformada a satisfacción del recurrente obtendrá el valor de Cosa Juzgada.

2. JUICIO DE NULIDAD

El Procedimiento Contencioso Administrativo que se siguen ante el Tribunal Fiscal de la Federación tiene su fundamento Jurídico en el Título VI del Código Fiscal de la Federación; y al igual que la Ley Federal de Responsabilidades, expresa su supletoriedad en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Ante el Tribunal Fiscal de la Federación pueden acudir como partes. en el procedimiento Contencioso Administrativo:

* El demandante: que puede ser el Servidor Público que impugna la Resolución emitida por el Organo de Control.

* Los Demandados: que son la Autoridad que dictó la resolución impugnada; el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la Autoridad Administrativa;

* El titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República o General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte cuando se conviertan convenios o Acuerdos en materia de Coordinación de ingresos Federales.

* El Tercero que tengan un derecho Incompatible con la Pretensión del demandante.

En cuanto a las partes que intervienen en el Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto se interponga la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el Actor lo constituye: el Servidor Público, el demandado: El Organismo de Control responsable de la Resolución y como tercero: la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en caso de sanción económica, y de no serlo, la entidad o dependencia a la cual se le causó el perjuicio con la infracción Administrativa.

Al ser el Contencioso Administrativo un procedimiento Jurídico independiente del Disciplinario Administrativo, contiene características particulares necesarias de examinar en el presente.

El Escrito Inicial debe ir firmado por el promovente, de no saber escribir imprimirá su huella digital además de solicitar la firma de otra persona, a la demanda que no contenga éste requisito se le tendrá por no presentada.

La Representación Jurídica y Procesal se otorga con Escritura Pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante Notario Público o ante los Secretarios de

Acuerdo del Tribunal Fiscal de la Federación, el mandante ostentará el título de Licenciado en Derecho a efecto de recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Las Autoridades de la Administración Pública nombraran representantes por medio de simple oficio, en el cual se contendrá el fundamento orgánico invocado y los actos para los cuales se otorga poder pleno y suficiente.

Nota característica, es la prohibición de la Gestión de Negocios, situación que se motiva en la importancia de sustentar el agravio o perjuicio de carácter particular ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y es que el Legislador no permitió que en situaciones hacendarias o fiscales se permitiera la figura de la Gestión de Negocios.

Es importante que el Servidor Público que acude al Tribunal Fiscal de la Federación elabore un escrito Inicial de buena manufactura jurídica, ya que de no ser así, el Tribunal esta facultado para emitir los acuerdos de Improcedencia y de Sobresimiento.

El escrito Inicial de Demanda se presentará directamente ante la Sala Regional en cuya Jurisdicción se encuentre localizada la Autoridad de Control Emisora de la resolución;

el término para presentarla es de Cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la notificación que se haga de la Resolución del Organó de Control.

El Escrito de Demanda debe contener como requisitos mínimos los Sigüientes: Nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna, La Autoridad demandada o el nombre y domicilio del aptricular cuando el juicio sea promovido por la Autoridad Administrativa, hechos que motivan la demanda, las pruebas que se ofrezcan y la expresión de los Agravios.

Al ofrecerse las pruebas pericial o testimonial se precisaran los hechos sobre loscuales debe versar, sin esto se tendra como no ofrecidas.

Además de los requisitos formales, a la demanda debe adjuntarse, para el traslado a la contraparte una copia simple del escrito Original, así como para los terceros llamados a Juicio, poder en escritura o ratificado ante el tribunal cuando el promovente no actua en nombre propio, la Resclución Impugnada, constancia de la notificación de la Resolución que se impugna, y las documentales que se ofrezcan.

El Actor tiene como prerrogativa el ampliar la demanda dentro de los cuarenta y cinco día sposteriores al acuerdo

que admita la contestación de la misma.

Al igual que en cualquier procedimiento jurídico, admitida la demanda se corre traslado de ella, emplazando para su contestación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, al igual que el actor, la Autoridad tiene cuarenta y cinco días más como ampliación a la contestación de demanda original.

En la Contestación de la Demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho que en la Resolución que se impugna se contenga, en caso de que la Autoridad Responsable de la Resolución decida allanarse o revocar el instrumento legal recurrido podrá hacerlo hasta antes del cierre de la Instrucción.

En el Procedimiento Contencioso Administrativo se admiten todas las pruebas reconocidas por la Ley con excepción de la Confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones, las pruebas superviviente spodrán ser aportadas siempre que no se haya dictado Sentencia, las cuales seran dadas a vista de la parte contraria, con un Plazo de cinco días, para que se exprese lo que a su derecho convenga.

La sala Regional por conducto de su Magistrado instructor admitirá las pruebas y las desahogará, solicitando

a las Autoridades de la Administración Pública expida las copias certificadas de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos Imputados a ella.

Desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y no existiendo cuestión pendiente que impida la emisión de la resolución del Tribunal Fiscal, el Magistrado Instructor notificará a las partes para que formulen sus alegatos por escrito, vencido el término establecido con o sin alegatos se declarará cerrada la Instrucción pasando a la pronunciación de Sentencia.

Las Sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en Derecho, y deberán examinar todos los puntos controvertidos del Litigio, la misma será declarada por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados en un término no mayor a los Sesenta días Siguintes a aquel en elque se cerro la Instrucción.

Así mismo la Sentencia debe avocarse a interpretar los actos señalados directamente por el actor, es decir no podrá ir más alla de la pretensión del escrito de Origen.

La Sentencia de la Sala Regional tiene como aspectos de esencia:

- Reconocer la Validez de la Resolución Impugnada.
- Declarar la nulidad de la Resolución Impugnada.
- Declarar la nulidad Resolución Impugnada para determinados efectos o actos, mismos que deberan precisarse sucintamente en el cuerpo de la Sentencia.
- Obligar a la Autoridad a realizar un determinado acto.
- Obligar a iniciar un procedimiento Administrativo.

Por lo anterior, consideramos que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Órgano Colegiado, especializado que tiene por objeto realizar el análisis jurídico de los Actos Administrativos de la Autoridad, para que en caso de ser ilegales, se declare a nulidad de los mismos y la reposición de las garantías del Actor, así, lo dispone el artículo 239 del Código fiscal en su último párrafo: "El Tribunal fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución..."

Dos son los Recursos que se prevén en el procedimiento Contencioso Administrativo; el de Reclamación que procede en contra de la Sala Regional instructora del asunto, por dese-

chamiento de la demanda, de la contestación, la no valorización de una prueba, y contra el acuerdo que rechaza la Intervención de un tercero. El término procesal de interposición es de cinco días hábiles contados a partir de que surta sus efectos la notificación que de a conocer alguna de las hipótesis señaladas con anterioridad.

El Segundo es el de Revisión que se substancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en el territorio de la Sala Regional, procede contra Sobreseimientos y Sentencias Definitivas, quince días después de la notificación de la Resolución y en el cual se aleguen violaciones al Procedimiento Administrativo. Aun cuando, en el Distrito Federal, existe el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es inexacto atribuirle Facultades de resolución a los Conflictos derivados de las Sanciones Administrativas que decretan los Organos de Control por medio del Sistema de Aplicación de Responsabilidades.

Lo anterior lo afirmamos en base a los siguientes argumentos:

- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es de ámbito Local y no es competente para intervenir en el Procedimiento que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos prevé, en virtud de que

su ámbito Espacial de Válidez es federal.

- La propia ley Federal de Responsabilidades estipula la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

- La Resolución que contiene la sanción Administrativa no tiene matiz de Acto Administrativo; ya que aún cuando se expide por Organos de la Administración Pública estos intervinen en su carácter de Autoridades Investigadoras de la comisión de infracciones Administrativas, otorgando al Servidor Público la oportunidad de defensa y de aportación de pruebas, y por ende no actúan en el plano de Supra o Subordinación característico de los Actos Administrativos.

- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de los Juicios que se promuevan en contra de los Actos Administrativos que las Autoridades de la Administración Pública dicten, establezcan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; es decir es el arma de defensa de los gobernados ante los gobernantes, a diferencia del procedimiento Administrativo disciplinario en donde las partes son los Servidores Públicos y los Organos de Control. También es competente en cuanto a los Juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una Obligación Fiscal; al respecto cabe

señalar que la resolución emitida por la Autoridad de control que contiene la Sanción Administrativa a la que se hizo acreedor el Servidor público; por transgredir las Obligaciones que implican el desempeño de su trabajo, cargo o comisión; no puede equipararse a una deuda fiscal.

En nuestro Concepto, el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal no es competente para conocer y resolver las impugnaciones de las Resoluciones Administrativas a causa de la disciplina de los Servidores Públicos.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA

La responsabilidad derivada de los actos cometidos por los Servidores Públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, no es de nueva creación en nuestra Legislación vigente, aún más ya para la época colonial existió el Juicio de Residencia, mismo que implicaba la Responsabilidad Universal de los administradores de la Corona Española.

SEGUNDA

El procedimiento de determinación de Responsabilidades en el Servicio Público substanciado hasta 1982, revistió características del procedimiento Ordinario Penal, con la gran deficiencia consistente en que la resolución, que daba fin a las investigaciones de los delitos o faltas Administrativas, cometidas por los funcionarios y Empleados de la Federación, era dictada por un Jurado de conciencia, representado por diversas clases sociales de nuestro país, y sin posibilidad de Impugnación.

TERCERA

A raíz de la Promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, se conceptualiza como Servidor Público a todo ciudadano que preste su fuerza de trabajo al Estado Federal, con lo que desaparece la antigua clasificación de Alto Funcionario, Funcionario y Empleado Público.

CUARTA

El procedimiento de determinación de Responsabilidades en el Servicio Público previsto en los artículos 49, 57 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos, es apegado a las normas fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en apoyo a los numerales 109 y 113 de esa Carta Magna.

QUINTA

Son dos las clases de infracciones que en materia Administrativa se sancionan. Una, la de policía deriva de la violación de un mandato general de convivencia de la Colectividad, no así la disciplinaria que es la consecuencia de la inobservancia de los Códigos de conducta marcados por las Leyes, Acuerdos, Reglamentos, y Condiciones Administrativas.

De tal manera, que éstas, sustentan procedimientos, competencias y sanciones autónomas.

SEXTA

Las Obligaciones de los Servidores Públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, no son exclusivamente las enunciadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino por el Contrario la última fracción del citado numeral, deja abierta la posibilidad a la Autoridad de Control para incoar disciplina pública por cualquier código de conducta Administrativo transgredido por el Trabajador Público.

SEPTIMA

El procedimiento de disciplina Pública puede ser aplicado por todo Organc de Control que vigile, recaude el gasto público, así como sancione las infracciones o irregularidades de los Servidores Públicos en la Administración Estatal, como lo son: El Congreso de la unión, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el Tribunal Fiscal de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVA

Es cierto que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos existen lagunas en cuanto a la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, más sin embargo, por mandato Jurisprudencial el Código Federal de Procedimientos Civiles es el encargado de subsanar tales lagunas a efecto de que se respete al Legalidad consagrada en los numerales 14 y 16 de nuestra Carta Magna de 1917.

NOVENA

Las únicas formas o instrumentos jurídicos por los que se inicia la fase de Investigación del Procedimiento Administrativo disciplinario con la Queja, Denuncia y la Auditoria, mismas de características diferentes, más con el primordial fin de dar a conocer a la Autoridad de Control la existencia de una irregularidad Administrativa.

DECIMA

Los sujetos participantes en la substanciación de Responsabilidades en el Servicio Público, pueden revestir la calidad de: Quejosos o denunciantes, la Autoridad de Control Administrativa y los Particulares.

En el carácter del Quejoso: interviene el gobernado o Servidor Público que sufre el menoscabo directo con la Comisión de la Irregularidad Administrativa; Denunciante lo es el Ciudadano o Servidor Público que tiene conocimiento de la existencia de una irregularidad Administrativa; y el particular es el perito o testigo que tiene acceso al procedimiento Administrativo, a fin de que se esclarescan los hechos atribuidos a servidor público alguno.

DECIMA PRIMERA

La práctica jurídico-administrativa en la determinación de Responsabilidades en el Servicio Público acertó con la inclusión de la figura de la ratificación durante la incoación del Procedimiento de disciplina. POR lo que se hace indispensable agregar tal figura como requisito en el Artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DECIMA SEGUNDA

La primera Etapa o fase de Investigación que se realiza por conducto de los Organos de Control Administrativo, a efecto de averñirse elementos convincentes de prueba para presumir la responsabilidad Administrativa del servidor Público, no pertenece al Procedimiento de Substanciación de Responsabi-

lidades toda vez que el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no la menciona, más sin embargo ésta se sustenta en la facultad de revisión de actos o conductas que la Federación detenta en su calidad de Superior Jerárquico en relación consus trabajadores.

DECIMA TERCERA

La conclusión de la fase de Investigación puede dar como resultadoa dos instrumentos jurídicos, el Acuerdo de Imprudencia con el que se declara la inexistencia de irregularidad Administrativa denunciada o la falta de elementos probatorios suficientes que la hagan presumir; y el Acta Administrativa de Presunta Responsabilidad enla que se determina ésta al Servidor Público.

DECIMA CUARTA

En cuanto al periodo de ofrecimiento, aceptación y desahogo de pruebas, en la fase de investigación no lo-existe por lo que el Servidor Público podra aportarlas en tanto no se le finque Acta Administrativa de Presunta Responsa-ble, iniciando el Procedimiento Administrativo Disciplinario la potestad se limita a ofrecerlas y desahogarlas, por su naturaleza, en el mismo momento de la Celebración de la Audien-cia de Ley, prevista en la fracción I del artículo 64 de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que de no acontecer será en perjuicio del Servidor Público ya que se le tendrá por precluido su derecho.

DECIMA QUINTA

El respeto a la Legalidad es fundamental en el Procedimiento de Determinación de Responsabilidades, por lo que la resolución Administrativa; en la que se determine sancionar a algún Servidor Público, emitida por la Autoridad de Control deberá reunir los requisitos de toda sentencia, como lo son: Fundamentación, Motivación, Proemio, resultados, considerandos y resolutivos.

DECIMA SEXTA

La facultad discrecional de la Autoridad de Control se configura y plasma en su máxima expresión en la abstención de Sancionar, por única vez, al Servidor Público Responsable de Irregularidad Administrativa, abstención que no significa la inexistencia de Responsabilidad Administrativa, sino por el contrario, ésta es caracterizada por matices atenuados, previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DECIMA SEPTIMA

Resultan utópicos los términos procesales que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos concede a la Autoridad de Control para emitir Resolución Administrativa y para notificar ésta al Servidor Público, por lo que resulta necesaria la reforma al artículo 64 Fracción II de la Ley Federal en comento, en el sentido de que los días sean convertidos por meses según calendarios.

DECIMA OCTAVA

En el ámbito Espacial de Validez del Distrito Federal son varios los órganos Administrativos que conocen y deslindan Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, así tenemos que las Contralorías Internas adscritas a éste Sector conocen e instrumentan a la fase Indagatoria, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal emite la Resolución Administrativa que en Derecho proceda y tramita los recursos de revocación y la Coordinación Jurídica del Departamento acude al Tribunal Fiscal de la Federación a conocer e intervenir en los juicios de Nulidad promovidos por los Servidores Públicos Sancionados.

DECIMA NOVENA

La sanción Administrativa impuesta por la Autoridad de Control debe ir más allá de ser un castigo decretado por la Administración Pública, para convertirse en un medio de prevención para los demás Servidores Públicos.

VIGESIMA

Con el fin de que se respete el principio de Escritura Consagrado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todas las sanciones administrativas, impuestas por los Organos de Control deberán ser inscritas en el expediente personal del Servidor Público, aún cuando éstas revistan el carácter privado, tal como acontece en la amonestación y el apercibimiento.

VIGESIMA PRIMERA

La aplicación de la Sanción por parte de la Autoridad de Control no implica la imposición del libre albedrío del Titular del Organo de Control, para tal efecto la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional en su artículo 54 obliga a tal instructor a estudiar las diversas causas que orillaron al Servidor Público responsable de la irregularidad a cometerla para la legal aplicación de la sanción.

VIGESIMA SEGUNDA

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos omite disponer la forma en la que la publicidad del apercibimiento y de la amonestación debe ser expresada, por lo que resulta indubitable la necesidad de agregar la mención "su publicidad se hara efectiva por medio de la gaceta oficial de la Entidad o dependencia y a su falta en el periódico de mayor circulación", en el segundo párrafo del numeral 57 de la Ley Federal invocada.

VIGESIMA TERCERA

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el Vocablo "Suspensión" es utilizado para conceptuar dos acciones de la Autoridad de Control. La Suspensión del Servidor Público de su empleo, cargo o comisión, como medida precautoria dentro de la substanciación del procedimiento; y la concebida como Sanción Administrativa la cual deja sin efectos temporalmente el nombramiento del Servidor Público.

VIGESIMA CUARTA

La Suspensión como Sanción Administrativa prevista en Resolución Administrativa firme debe ser inmiscuida como

causa de suspensión temporal de las Obligaciones a prestar el Servicio y pagar salario, sin responsabilidad para el titular de la Dependencia de la Administración Pública al artículo 45 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático, lo que dejaría ineficaz la aseveración en el sentido de que la Autoridad Administrativa no es competente para intervenir en las relaciones laborales.

VIGESIMA QUINTA

El artículo 113 constitucional funda a la aplicación de la Sanción Económica Administrativa, la cual podrá ser impuesta hasta por dos veces de la cantidad de el lucro obtenido por el Servidor Público, a consecuencia de la transgresión de el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos. Al respecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la única Autoridad de Control competente para imponer Sanción Económica cuando e lucro Obtenido rebase las cien veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

VIGESIMA SEXTA

Con el fin de garantizar el pago o restitución del daño económico ocasionado al Presupuesto de la Federación, la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal

y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación financan los pliegos preventivos de Responsabilidad, que una vez calificados de legales por la Secretaría de la Contraloría obtendrán las cualidades de deuda fiscal.

De igual manera, los pliegos preventivos de Responsabilidad no son catalogados como sanción ya que revisten carácter resarcitorio, y por ende no pueden ser impugnados por la interposición de recurso alguno.

VIGESIMA SEPTIMA

Para impugnar la resolución administrativa, que decreta sanción a Servidor Público, emitida por los Organos de Control, el afectado tiene dos opciones, la primera consiste en interponer el Recurso de Revocación ante la Autoridad de Control responsable de la emisión de la resolución, más si así lo desea, puede acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación a promover Juicio de Nulidad.

De existir violaciones a las garantías procedimentales o transgresión al principio de Legalidad, el Servidor Público tendrá amplia posibilidad de acudir a los Juzgados Federales a solicitar el auxilio y protección de la Justicia Federal.

VICESIMA OCTAVA

La facultad disciplinaria es inherente al poder jerárquico que priva en toda organización para la consecución de sus objetivos. Su ejercicio corresponde a los titulares de cada Dependencia, quienes la ejercen a través de sus órganos de Control interno, facultad que redunda en la necesidad de que en cada Órgano de la Administración Pública exista la Autoridad Controladora de los Actos y conductas de los Servidores Públicos.

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

ADATO DE IBARRA, VICTORIA, PRONTUARIO DE PROCESO PENAL MEXICANO, 3A. ED. EDIT. PORRUA, MEXICO, 1985.

ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 5A. ED., MEXICO, EDIT. PORRUA, 1982.

SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 1A. ED., MEXICO, EDIT. PORRUA, 1989.

ARRELLANO GARCIA, CARLOS, EL JUICIO DE AMPARO, 2A. ED., MEXICO, EDIT. PORRUA, 1989.

BARAGAN BARRAGAN, JOSE, EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1924, MEXICO, EDIT. UNAM, 1987.

BRAVO AHUJA, E. VICTOR Y ER.AL., TENDENCIAS CONTEMPORANEAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 1A. ED., MEXICO, EDIT. DIANA, 1989

BUNSTER, ALVARO, ET.AL., LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, MEXICO, EDIT. MANUEL PORRUA, 1984.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, EL JUICIO DE AMPARO, 4A. ED. MEXICO, EDIT. PORRUA, 1982.

CARDENAS F. RAUL, RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
EDIT. PORRUA, 1982.

CASTELLANOS, FERNANDO, INFAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO
PENAL, 23A. ED., MEXICO, EDIT. PORRUA, 1986.

DELGADILLO GUTIERREZ, H. LUIS, EL DERECHO DISCIPLINARIO DE
LAS FUNCION PUBLICA, 1A. ED., MEXICO, EDIT. INAP, 1990.

ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO 2°
CURSO, 3A. ED. MEXICO, EDIT. PORRUA, 1989.

DE BUEN, NESTOR, DERECHO DEL TRABAJO, TOMO II, 3A. ED., MEXICO,
EDIT. PORRUA, 1985.

DROMI, JOSE ROBERTO, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
2A. ED., ARGENTINA, EDIT. ASTEA. 1983.

DIEZ, MANUEL MARIA, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 3A.ED., AR
GENTINA, EDIT. PLUS ULTRA, 1981.

FIX ZAMUDIO, HECTOR, LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS, 3A. ED., MEXICO, EDIT. MANUEL PORRUA, 1984.

FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 4A. ED. MEXICO, EDIT. PORRUA, 1984.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 15A. ED., MEXICO, EDIT. PORRUA, 1982.

GONZALES BUSTAMANTE, JUAN JOSE, LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL, MEXICO, EDITO. BOTAS, 1946.

GOMEZ COLLADO ROBERTO Y ET.AL., AVENCES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONOMICO Y SOCIAL, 1A. ED., MEXICO, EDIT. INAP, 1985.

GOMEZ LARA, CIPRIANO, TEORIA GENERAL DEL PROCESO, 3A. ED. MEXICO, EDIT. UNAM, 1987.

GUNTER ZAVELBERG, HEINZ Y ET.AL., FUNCIONES, OBJETIVOS Y METODOS DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS, 2A. ED., MEXICO, EDIT. INAP, 1984.

LANZ CARDENAS, J. TRINIDAD, LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN CODIGO DE CONDUCTA DEL SERVICIO PUBLICO MEXICANO, MEXICO, EDIT. INAP. 1984

PENICHE BOLIO, FRANCISCO, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 8A. ED. MEXICO, EDIT. PORRUA, 1985.

OMEBA, ENCICLOPEDIA JURIDICA, EDIT. DRIKIIL S.A., ARGENTINA
1984.

SERRA ROJAS, ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, MEXICO, EDITL
PORRUA, 1981.

MORENO RODRIGUEZ, RODRIGO, EL REGIMEN JURIDICO LABORAL DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, 1A. ED., MEXICO, EDIT. INAP,
1981.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, GUIA
PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL
SERVICIO PUBLICO, MEXICO, DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDA-
DES Y SITUACION PATRIMONIAL, 1985

, MARCO DE RELACION ENTRE LAS CONTRALORIAS
INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, DIRECCION GENERAL
DE CONTROL, MEXICO 1984

, BASES GENERALES DEL PROGRAMA ANUAL DE
AUDITORIA Y _____, 1989

TENA RAMIREZ, FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 22A.
ED, MEXICO, EDIT. PORRUA, 1987.

, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1800-

1976, 7A. ED. MEXICO, EDIT. PORRUA, 1976.

TRUEBA URBINA, ALBERTO Y OTRO, COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, 23A. ED., EDIT. PORRUA, MEXICO, 1990.

ESPASA CALPE, ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, ESPAÑA, EDIT. ESPASA CALPE, 1971.

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, DICCIONARIO PARA JURISTAS, 3A. ED., EDIT. MAYO, MEXICO, 1981.

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL, LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO, MEXICO, EDIT. PORRUA, 1984.

APENDICE LEGISLATIVO

- Diario oficial de la federación del 1º de octubre de 1985, en el cual se asienta la delegación de facultades y atribuciones en materia de responsabilidad administrativa en la dirección de responsabilidades y sanciones de la contraloría general del departamento del Distrito Federal.

- Diario oficial de la Federación, de fecha 28 de Diciembre de 1982, decreto de reformas y adiciones al título 4to. Constitucional.

- Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de Diciembre de 1982, que contiene la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de febrero de 1940, que contiene a la ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales.

- Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1979, que contiene a la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados.

- Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

- Código Civil para el Distrito Federal.

- Código Penal para el Distrito Federal.

- Código Fiscal de la Federación.

- Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Ley Organica de la Administración Pública Federal.

- Ley Organica del Departamento del Distrito Federal.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

- Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos.

- Ley Federal del Trabajo.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado.

- Condiciones Generales del Trabajo del Departamento.

del Distrito Federal.

- Circular CG/002/89, emitida por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.

- Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de octubre de 1985, por el cual se delegan atribuciones en materia de Responsabilidades de los Servidores públicos en la Dirección de Responsabilidades y sanciones de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal.