

646
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-LABORAL
Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS
SERVIDORES PUBLICOS”

RECEBIDO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARIA TERESA OROPEZA CASTILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA

JUNIO, 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.

I N D I C E

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-LABORAL Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Dedicatorias.....	I
INTRODUCCION.....	11

CAPITULO I

Antecedentes Históricos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

I.1.	Origen y Evolución, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	3
I.2.	Las Contralorías Generales Internas.....	37
I.2.1.	Contralorías Internas de las Secretarías de Estado.	40
I.2.2.	Contralorías Internas de las Entidades Públicas....	41
I.3.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores-Públicos y Leyes complementarias.....	42
I.4.	Conceptos Básicos.....	72

CAPITULO II

Procedimiento Administrativo que establece la Ley-Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

II.1.	Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	81
-------	---	----

II.1.1.	Responsabilidad Política.....	85
II.1.2.	Responsabilidad Penal.....	87
II.1.3.	Responsabilidad Administrativa.....	88
II.2.	Recepción de Quejas y Denuncias.....	90
II.3.	Competencia.....	96
II.4.	Citación o Notificación al trabajador para la Audiencia.....	99
II.5.	Audiencia.....	102
II.6.	Resolución.....	104
II.6.1.	Aplicación de sanciones por parte del "Superior Jerárquico".....	106
II.6.2.	Aplicación de sanciones a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	108
II.7.	Recurso de Revocación.....	110
II.7.1.	Recurso de Revocación interpuesto ante el "Superior Jerárquico",.....	114
II.7.2.	Impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.....	115

CAPITULO III

Sanciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

III.1.	Sanciones impuestas a los trabajadores, por incumplimiento de las obligaciones que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,.....	117
III.1.1.	Obligaciones que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	120

III.1.2. Apercibimiento.....	135
III.1.2.1. Apercibimiento privado.....	136
III.1.2.2. Apercibimiento público.....	137
III.1.3. Amonestación.....	137
III.1.3.1. Amonestación Privada.....	138
III.1.3.2. Amonestación Pública.....	139
III.1.4. Suspensión.....	139
III.1.5. Destitución del Puesto.....	142
III.1.6. Sanción Económica.....	143
III.1.7. Sanciones económicas derivadas de los Pliegos Pre- ventivos de Responsabilidades y los de Observacio- nes.....	147
III.1.8. Inhabilitación Temporal.....	153
III.2. Sanciones que establece la Ley Federal de los Tra- bajadores al Servicio del Estado.....	154
III.2.1. Obligaciones que establece el Artículo 44 de la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es- tado.....	157
III.2.2. Retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores.....	160
III.2.3. Suspensión temporal de los efectos del nombramien- to de un trabajador.....	162
III.2.4. Causas por las que deja de surtir efectos el nom- bramiento o designación de los trabajadores sin -- responsabilidad para los Titulares de las Depend- cias. Artículo 46 Fracciones I y V de la Ley Fed- eral de los Trabajadores al Servicio del Estado....	163

CAPITULO IV

Contradicciones y Lagunas de la Ley Federal de Res-
ponsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Fed-
eral de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IV.1. Levantamiento de Actas Administrativas.....	165
---	-----

IV.1.1.	Plazo para citar al trabajador a la Audiencia.....	171
IV.1.2.	Intervención del Representante Sindical.....	173
IV.1.3.	Asistencia a la Audiencia del Representante de la Dependencia que para ese efecto se designe.....	175
IV.2.	Prescripción.....	177
IV.2.1.	Prescripciones que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	179
IV.2.2.	Prescripciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	181
IV.3.	La suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador.....	183
IV.3.1.	La suspensión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	184
IV.3.2.	La suspensión en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	186
IV.4.	Sanciones Económicas.....	187
IV.4.1.	Sanciones Económicas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	188
IV.4.2.	Sanciones Económicas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	189
IV.5.	La Inhabilitación.....	190
IV.5.1.	La Inhabilitación de 6 meses a 3 años.....	191
IV.5.2.	La inhabilitación de 3 años a 10 años.....	192
IV.6.	Necesidad de notificar a los quejosos o denunciantes, de la resolución que recaiga al procedimiento administrativo-laboral.....	193
CONCLUSIONES.....		194
BIBLIOGRAFIA.....		197

A B R E V I A T U R A S

G.A.S.R.S.P.	Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.
L.P.C.G.P.	Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
L.F.R.S.P.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
L.F.T.S.E.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
L.O.A.P.F.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
S.C.G.F.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
S.H.C.P.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
S.M.D.	Salario Mínimo Diario.

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

Con el presente trabajo, pretendemos hacer un análisis aunque no detallado sino más bien somero del Procedimiento Administrativo Laboral al que son sometidos los Servidores Públicos, es decir, los Trabajadores al Servicio del Estado cuando cometen alguna violación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con una conducta positiva (acción) o negativa (omisión).

Es necesario advertir al lector que únicamente se estudiará el Procedimiento Administrativo previsto en la Ley antes aludida, ya que la misma señala también el Juicio Político, al que se sujetan los Servidores Públicos de cierta jerarquía, tales es el caso: del Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Gobernadores, Senadores y todos aquellos señalados por el Artículo 111 Constitucional. Sin embargo, la razón de conretarnos al Procedimiento Administrativo es tratar algunos puntos que a nuestro parecer son contradictorios con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y en algunos casos tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la de los Trabajadores al Servicio del Estado, incurren en omisiones que bien pueden resultar perjudiciales a los Trabajadores.

El devenir histórico nos ha enseñado que en un Estado de Derecho para que exista armonía entre gobernantes y gobernados es necesario imponer obligaciones y sanciones al incumplimiento de las mismas, a todo aquél ciudadano que ocupe un cargo público, porque el no hacerlo puede propiciar el abuso en las facultades que se le confieren para el desempeño de su encargo, es por ello, que el Gobierno Mexicano ha implantado un mecanismo de control que trate de impedir o prevenir los abusos por parte de los Servidores Públicos, así como sancionar a aquellos que ya -- han cometido algún ilícito en contra del patrimonio del Estado.

Este mecanismo de control es ejercido por las Cámaras de Diputados y Senadores en el caso de los Servidores Públicos - sujetos al juicio político, y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (S.C.G.F.) cuando se trata de los Servidores Públicos que no gozan de Fuero Constitucional, a quienes es aplicable el procedimiento administrativo.

C A P I T U L O I

I.1. Origen y Evolución, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En México al igual que en todo sistema democrático, -- los individuos que realizan funciones de Servicio Público, deben ajustar sus actos a la Constitución y sus Leyes complementarias, y a efecto de que esto se cumpla se ha implantado un sistema de "Control" que vigile, inspeccione y compruebe el fiel y exacto cumplimiento del Servidor Público.

Ahora bien debemos saber qué significa el "Control" de la actuación de los Servidores Públicos y cómo se da. Respecto al "Control" dice el Doctor Guillermo Cabanellas que puede significar: "...comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención..."⁽¹⁾

Para el Doctor Miguel Acosta Romero el "Control" puede ser interno o externo, y define al primero como "aquél que se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia de la Administración Central o Paraestatal" y "Control Externo aquél que se realiza por otra dependencia o por encargo de ésta, por ejemplo: Las Secretarías que hacen cabeza de Sector en los agrupamientos de entidades Paraestatales, o los auditores-

1. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II C-D. Décimocuarta Edición. Heliasta, Buenos Aires. 1979. pag. 362.

externos, es decir, los que se contratan para auditar a la Administración Pública Federal. Los controles pueden ser apriorísticos o funcionar con posterioridad a los actos sujetos al mismo, - en lo general pueden clasificarse en dos grandes grupos: el control de los recursos materiales y el del personal... otros controles se refieren a los aspectos cuantitativos de la producción, - circulación o distribución de los bienes o servicios prestados-- por la Administración Pública Federal". Por último señala el - - maestro Acosta Romero "Los controles deben tener su origen en la norma jurídica". (2)

Para Fiorini "por control administrativo deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con Estado y municipios". (3)

Es importante indicar los rubros a considerarse en la Administración Pública Federal, ya sea a través del Control Interno o Externo, y son los siguientes:

- | | |
|----------------------|-------------------|
| 1.- Bienes de Estado | 5.- Inversiones |
| 2.- Ingresos | 6.- Contratos |
| 3.- Deuda Pública | 7.- Obra Pública |
| 4.- Egresos | 8.- Adquisiciones |

2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta Edición, Porrúa, México. 1984. pp. 334 y 336.

3. FIORINI citado por LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control interno en México. Fondo de Cultura Económica, México. 1987. pp. 472 y 473.

- 9.- Paraestatales
10.- Sistema Bancario

- 11.- "Servidores Públicos"

Respecto al último rubro, vale la pena indicar, que el control no debe ejercerse únicamente respecto a sus nombramientos y reenumeración, sino también a evitar la incompatibilidad de sus funciones, nepotismo, patrimonio personal, y desde luego el manejo de bienes y recursos estatales, con el objeto de prevenir malos manejos, o actos indebidos. Por lo anterior, señala Acosta Romero "siendo el control ejercido por individuos y teniendo por materia actos de individuos, resulta el elemento humano el instrumento y el fin del control".⁽⁴⁾

En México se ha establecido el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, en el que participan diversos órganos del Estado, siendo el más importante, es decir el órgano rector de este Sistema la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien ejerce el control global, que le fue conferido en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.) en su Artículo 32 la propia Secretaría de la Contraloría, no sólo interviene directamente en el control, sino también a través de los Delegados de Contraloría para el Sector Central, y de los Comisarios Públicos para el Sector Paraestatal, según veremos más adelante al tratar lo relativo a la competencia de las Contralorías Internas.

Considerando que en este apartado trataremos de los antecedentes históricos de la S.C.G.F., hasta nuestros días, pondremos especial atención en lo relativo a la forma en que se ha manejado la Responsabilidad de los Servidores Públicos, ya que,-

4. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pp. 338 y 342.

los antecedentes que existen suelen dar mayor atención a las - - otras formas de control interno y su evolución, cuestión que no deja de ser importante, puesto que en nuestra opinión si no hubiera control interno no sería posible delimitar la responsabilidad de un Servidor Público, más aun no sería eficiente el control interno si no contemplara la supervisión de las funciones - de los empleados Públicos.

A efecto de dar una secuencia lógica a este breve referencia histórica se dividirá en cuatro etapas las cuales serán:

Epoca Prehispánica
Epoca Colonial

Epoca Independiente
De la Constitución de
1917 a la fecha.

Epoca Prehispánica.

Nos limitaremos al estudio del reino Azteca por ser el más importante y representativo de la época prehispánica.

Los reinos de México, Texcoco y Tlacopan (Tacuba), formaban una triple alianza, al mando de la cual se encontraba el señor de México, sin embargo, cada uno de estos reinos conservaban independencia absoluta en su régimen interior.

Los tributos que recibía la triple alianza, de unas -- 260 tribus se repartían entre los tres reinos, y al parecer, también hubo tributos que beneficiaban a sólo uno de los aliados. (5)

5. FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Séptima Edición. Esfinge, México 1986. p. 21

Organización y Control de la Hacienda Pública

Jerárquicamente la máxima autoridad fiscal fue el Cihuacóatl funcionario civil quien tenía a su cargo la administración de la hacienda pública, cuidando de su distribución y buen empleo, para lo cual contaba con autoridad propia, de tal manera que se impedía que el rey dispusiera a su arbitrio de los caudales del reino, cuidando así que se destinaran a lo que previamente y en función del bienestar público estaba determinado.

En orden descendente, nos encontramos con el Hueycalpixque (abajo del Cihuacóatl) o Calpíxque mayor, quien estaba encargado de recolectar lo que los Calpíxque menores le entregaban, así como de llevar las cuentas en los libros respectivos. Los calpíxque eran los encargados de cobrar los tributos.

El control represivo ejercido contra los calpíxque que incurrieran en malos manejos en la recaudación de tributos consistía en sanciones tales como la prisión, pena de muerte, aplicación de sus bienes al rey, y su mujer e hijos eran echados de su casa.

Respecto al control represivo de las conductas ilícitas de los Servidores Públicos de la época en los reinos de México y Texcoco, era ejercido a través de sanciones que se les imponían, mismas que deberían ser acordes a la gravedad de la falta cometida, teniendo así que entre las penas impuestas estaban:

- a). La amonestación
- b). Destitución del Cargo
- c). Inhabilitación
- d). Trasquilamiento

- e). Derrumbamiento de la casa del funcionario
- f). Pena de muerte

Conviene señalar que también contaban con un mecanismo de control preventivo de conductas ilícitas de los servidores públicos el cual se hacía consistir en:

- a). La selección de los funcionarios, cuidando que fuesen hombres con la debida preparación para el buen desempeño de su cargo.
- b). Además estaban libres de tributo y el Tlatoani se encargaba de su sustento y alojamiento.
- c). Según el cargo que desempeñaban podían recibir productos y servidumbre del pueblo.⁽⁶⁾

Epoca Colonial

Durante los tres siglos que duró la colonia de México la organización administrativa de la hacienda indiana no se caracterizó por su uniformidad, ya que, los dos primeros siglos -- fueron en esencia iguales, no así el siglo XVIII en el que se -- produjeron cambios importantes en la estructura de la organización de la real hacienda, con la reforma de la ordenanza de Intendentes de 1786. El Licenciado José Trinidad Lanz Cárdenas, -- señaló las siguientes características Generales de la Organización de la hacienda Indiana.

6. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit. p. 30.

1. Unidad del objeto

La hacienda indiana recibía el nombre de hacienda real ya que según el criterio jurídico de la época, el rey encarnaba al estado, por lo que a él correspondían los bienes de un territorio, teniendo a su vez poder absoluto en cuanto al fisco, dándose una sola organización financiera para todos los territorios del reino.

2. Centralización de Autonomía de las Regiones o distritos administrativos.

De acuerdo a la forma de gobierno en España en aquella época monarquía absoluta, era explicable la centralización de la hacienda.

La autonomía de los distritos administrativos consistía en que los oficiales reales que administraban las cajas reales no eran dependientes entre sí, estando en un plano de igualdad jerárquica, o manteniendo relaciones directas con el poder central (Rey, Consejo de Indias y Casas de Contratación de Sevilla), dándose esta autonomía únicamente en la administración menor, pues la administración de un territorio recaía en la persona del Virrey, quien estaba por encima de los distritos fiscales, teniendo facultades para intervenir en nombre del rey en todas las cajas reales, debiendo actuar siempre acorde a las facultades que se le conferían en materia fiscal.

3. Actuación Colegiada.

Los oficiales reales debían actuar conjuntamente en to

do, ya que de no hacerlo así se hacían mercedores de penas pecu-
narias, incluso a la pérdida del oficio.

La actuación colegiada originó las juntas o acuerdos -
de hacienda. Así tenemos que la casa de la Contratación de Sevi-
lla, el Consejo de Indias, las Audiencias y Tribunales de Cuen-
tas realizaban sus funciones en reuniones colectivas.

4. Homogeneidad del Sistema

La colonia fue una época de intensa actividad legisla-
tiva en materia tributaria, y era el rey el encargado de dar las
instrucciones referentes a la hacienda, a pesar de que muchas de
ellos emanaban de los órganos de gobierno de la Administración -
Indiana, siempre requerían la confirmación del rey lo que provo-
có la uniformidad en la organización administrativa de la hacien-
da.

5. Originalidad respecto de la Organización Castellana.

El sistema fiscal indiano proviene del de Castilla, --
contando con un ingreso importante, que fue el tributo provenien
te de los sistemas rentísticos indígenas.

La organización administrativa indiana se caracterizó-
por la administración directa de los oficiales reales de las - -
principales rentas a partir de mediados del XVI.⁽⁷⁾

7. Cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit. pag. 7 a 30.

Administración Central

La Hacienda Indiana recaía en los órganos superiores-- que integraron la administración central que era el rey, el Consejo de Indias y la Casa de la Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda, todos ellos radicados en España que coexistían con los funcionarios de los territorios conquistados, emanando - de estos órganos las directrices del manejo de la Real Hacienda.

Enunciaremos algunas de las funciones de cada órgano- de la Administración Central:

R e y.

Poseía facultades absolutas en materia hacendaria, de legando parte de la administración mayor en los demás órganos su periores de la administración, o en las autoridades gubernativas que lo representaban en los territorios conquistados. Sin embar- go, se reservó algunas facultades, conservando así su derecho a- fijar el sistema de explotación minera, establecer los impuestos que estimara convenientes, fijación de los gastos de la hacienda y establecía los salarios de los distintos funcionarios.

Casa de la Contratación de Sevilla

Fue creada el veinte de enero de 1503. Dentro de sus-

funciones importantes estaban vigilar que la Corona recibiera lo que le correspondía de los beneficios que producían las Indias, además de regir todo lo relativo al comercio entre España y las Indias. Tuvo tal importancia que todo lo relativo a las Indias se decidía previa opinión de los oficiales de Sevilla, con la -- creación del Consejo de Indias, sus funciones se vieron limitadas a mantener relaciones con los factores de las Indias y recibir las finanzas de los funcionarios que iban a las Indias aun que éstos la podían entregar en las Indias. Bajo el dominio de los reyes de la casa de Borbón en el siglo XVIII, se precipitó su decadencia, privándose de sus atribuciones más importantes, y en 1722 se trasladó a Cádiz, hasta su extinción o desaparición en 1790.

Consejo de Hacienda

Tuvo a su cargo la dirección de la hacienda Indiana de 1477 a 1562 desde 1562 su intervención se limitó al estudio de asuntos de interés común que realizaban sus consejeros con los de Indias. Fue sustituido por el Consejo de Indias.

Consejo Real y Supremo de las Indias

Tuvo a su cargo la dirección de la Hacienda Indiana durante los siglos XVI y XVII, salvo el período de 1557 a 1562 en que pasó a manos el Consejo de Hacienda, volviendo la administración de la Hacienda Indiana al Consejo de Indias en 1562.

En materia de hacienda destacaban dos funciones del -- Consejo de Indias:

1. Velar por el Desarrollo y fomento de la Hacienda Real.
2. Fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

Funcionarios Típicos de la Hacienda de Indias.

Los oficiales reales fueron la base de la Organización Burocrática de la Hacienda Real en las Indias, a través de ellos el estado Español logró hacer notoria su presencia en defensa de los derechos fiscales de la Corona en los territorios conquistados.

Dentro de los funcionarios denominados Oficiales Reales encontramos al Contador, Tesorero, Factor, Proveedor, Pagador y Veedor. El rey nombraba a los oficiales reales a propuesta del Consejo de Indias, excepto de 1571 a 1591, período en que muchos nombramientos fueron realizados por el Presidente del Consejo de Indias.

Dentro de los requisitos para ser Oficial Real, los más importantes eran la honradez y capacidad técnica, por lo que puede decirse que la Corona Española contó con una burocracia profesional.

La actuación de los Oficiales Reales estuvo regida por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria, esto es, la obligación de que actuaran en forma colegiada en toda operación de la administración y su inobservancia se sancionaba con penas pecunarias e incluso la pérdida del oficio, trayendo como consecuencia lógica la responsabilidad solidaria. No obstante lo anterior en el caso de simple negligencia de uno de los oficiales en el desempeño de su cargo sólo se responsabilizaba solidariamente a sus compañeros si el culpable y sus fia-

dores carecían de bienes suficientes para hacer el pago, sin embargo, si se había configurado un delito la responsabilidad solidaria se exigía a todos por partes iguales.

Sanciones por incumplimiento:

1. Suspensión y pérdida del oficio.
2. Pena de muerte por robo o peculado.

El Tribunal de Hacienda

Integrado por Oficiales Reales, actuaban siempre en -- forma colegiada, aunque cada uno tenía una función específica -- que cumplir.

Actuación de los órganos de Gobierno y Justicia en la Administración de la Hacienda Indiana.⁽⁸⁾

Virrey

Era la Suprema autoridad gubernativa del territorio tenía a su cargo funciones legislativas en materia Hacendaria, así como fiscalizadoras que consistían en visitar y castigar a los - oficiales reales que cometieran abusos en el desempeño de su cargo. Podían modificar el número, situación y composición sobre - el tesoro las cantidades que consideraba necesarias, invertir para el Gobierno del Virreinato.

8. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

Gobernador

Puede decirse que tenía las mismas funciones que el Virrey cuando eran la máxima autoridad del territorio, y dentro de sus facultades estaba la expedición de disposiciones hacendarias y la fiscalización de la actuación de los oficiales reales, vigilaban el envío de metales preciosos a la Península.

Fiscales y Oidores de las Audiencias

Las Audiencias fueron hasta el siglo XVI, los órganos típicamente fiscalizadores de los oficiales reales, llegaban a controlar las funciones del Virrey. Además los oidores participaban en las juntas de hacienda, informaban en forma permanente al Consejo de Indias de las medidas que debían tomarse para la mejora del fisco, e intervenían en la tasación de los tributos.

Corregidores y Alcaldes Ordinarios

Tenían cierta intervención en los cobros de los tributos por lo que debían otorgar fianzas o retenciones de sueldos.

El Control en la Administración de la Hacienda

Dentro de las medidas de control que se implantaron estaban:

- a). La actuación colegiada,
- b). Otorgamiento de fianzas personales,
- c). El juramento, al inicio, de la gestión y en otros momentos.
- d). Inventario, a la toma de posesión se hacía uno de los bienes existentes en la caja y otro de los bienes que poseía el nuevo oficial.
- e). Libros de los oficiales reales.
- f). La guarda o custodia de los bienes del rey en un arca de varias cerraduras y llaves que sólo se habría en presencia de todos los que gozaban de ese derecho.
- g). Rendición de cuentas.
- h). Tribunales de cuentas de Indias, teniendo como funciones tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales de los tesoreros arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales.⁽⁹⁾

Reformas del Siglo XVIII

Al llegar al pueblo español los Borbón, se inició un período altamente centralizador. Lo fundamental de éstas reformas fue la aplicación del sistema de Intendencias a través de la expedición de la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España de 1786. La dirección y manejo de la Hacienda se encomendó a la Intendencia General del Ejército y Hacienda.

En la capital de México, se estableció una Junta Superior de la Real Hacienda, presidida por el Superintendente Dele-

9. Cfr. LANZ, CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

gado, e integrada por el Regente Fiscal de la Real Hacienda y el Ministro más antiguo de la Contaduría de Cuentas y el Contador o Tesorero General de Ejército y Real Hacienda. A la junta asistía el escribano de la superintendencia para autorizar los acuerdos y resoluciones que no fueran sobre el ramo de propios y arbitrios o bienes de comunidad.

Dentro de las facultades de los intendentes estaba vigilar si los jueces de residencia cumplían con lo prevenido en las leyes y sus instrucciones, pudiendo amonestarlos o dar cuenta al fiscal del Consejo en relación con las residencias y de la audiencia del distrito si se trataba de las omisiones que emanaban de ella.

Medios de Control Generales:

Instrucciones.- Fue la limitación de atribuciones que se dió a los funcionarios, por medio de instrucciones muy minuciosas que debían cumplir estrictamente en el desempeño de sus cargos.

Equilibrio de poder entre Virreyes y Audiencia .- La audiencia cursaba correspondencia con la Corona sin autorización del Virrey lo que permitía un control eficaz sobre las actividades administrativas virreinales, ya que incluso podían criticar dichas actividades.

La Real Confirmación.

La gran mayoría de actos jurídicos con cierta signifi-

cación, necesitaban de la confirmación del Rey para obtener plena validez, lo que constituyó una forma de control de la actuación de los funcionarios de Indias.

Visitas.

Eran inspecciones efectuadas por mandatos de autoridades superiores, con la finalidad de que se le verificara la actuación de un virreinato o capitán general, siendo en este caso la visita general, o la gestión de un funcionario determinado, en cuyo caso la visita era particular. Hubo visitadores especiales para la organización de un nuevo virreinato, o la implantación de un nuevo sistema de gobierno y administración. A efecto de garantizar la eficacia de la visita se tomaban ciertas medidas cautelares tales como: Guardar secreto de la decisión de practicar visita; la rapidez con que debía actuar el visitador; el otorgamiento de fianzas de ministro de justicia y funcionarios de la hacienda; la facultad del visitador cuando iniciaba su labor en España de recabar información en el Consejo de Hacienda o en la Casa de Contratación de Sevilla; la publicación de la visita de viva voz y por edicto. Los visitadores podían ser recusados.

Cuando del resultado de la visita se deducía culpa grave del visitado, el visitador tenía facultades ejecutivas para suspenderlo desterrarlo según el caso, o en su caso cobrar las cantidades defraudadas a la Hacienda.

En las ordenanzas del Consejo, se disponía que éste sólo conociera de las visitas a virreyes, presidentes, oidores, oficiales de los tribunales de cuentas oficiales de hacienda y gobernadores cuyo título se hubiera expedido por el Consejo.

El expediente era revisado por el fiscal del Consejo, quien lo remitía a la Sala que designara el presidente del propio consejo. La Sala dictaba Sentencia, imponiendo penas como: multa, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio. Dictada la Sentencia, se remitía a las Indias para su ejecución, que correspondía en algunos casos a la audiencia y otras al virrey o gobernador, notificando al condenado la Sentencia y procediendo después a su publicación. En principio era admitido un recurso contra la Sentencia y era el de Suplicación, interponiéndose ante el mismo Consejo, posteriormente sólo era admitido cuando había privación de oficio perpetuo o pena -- corporal.

Juicio de Residencia de Indias.

El juicio de residencia era el tomar cuenta de los actos realizados por un funcionario público a la conclusión de su cargo, aunque se dice que también podía efectuarse en cualquier tiempo teniendo por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, procediéndose de oficio y por demandas públicas. El nombre de este tipo de juicios se debe a la obligación que tenía el funcionario de "residir" obligatoriamente en el lugar en que había desempeñado su cargo para facilitar la investigación y que todos los funcionarios de Indias estaban obligados a dar residencia.

El juicio se dividía en dos partes, en la primera que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario, y en la segunda que era pública recibían demandas de particulares en contra del residenciado para darles resolución.

Existía la posibilidad de recusar a los jueces de resi

dencia. Una medida para evitar la recusación era el nombramiento de jueces acompañantes. Los incidentes de recusación eran -- decididos por las Audiencias, El Consejo de Indias y los virreyes.

En los casos en que los funcionarios desempeñaban oficios por más de dos años o perpetuos, así como los eclesiásticos dedicados a oficios no religiosos, estaban sujetos al juicio de residencia en forma periódica. (10)

Los funcionarios sujetos a la residencia podían hacerlo en forma personal o por procurador, y en el siglo XVII la -- Real Audiencia y otras autoridades coloniales prohibieron a los alcaldes dar residencia por procurador.

A efecto de garantizar la eficiencia del juicio de residencia se exigía una fianza a los funcionarios sujetos a éste tipo de juicios.

Pronunciada la Sentencia de la residencia, el juez la enviaba con un resumen para la tramitación de la segunda instancia, a la Audiencia con los originales del proceso y cuando debían ir a la Península se enviaba el original al Consejo quedando copia en las Indias. El virrey y la Audiencia tenían libros donde se anotaban los resultados de los juicios.

Segunda Instancia.

La resolución definitiva, en principio era tomada en --

10. Cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad Op. cit.

España y finalmente la Cédula del 23 de abril de 1769 determinó que las residencias de virreyes presidentes, oidores, contadores oficiales reales y gobernadores debían enviarse al Consejo para su decisión y las de los oficios provistos por las Audiencias lo cales se ventilarían en las mismas.

Al dictarse Sentencia Definitiva en el juicio de residencia, no podía molestarse nuevamente al funcionario.

Contra el juicio de residencia existió el recurso de suplicación, mismo que hasta 1565 era interpuesto por cada cargo que se fincaba a los residenciados, posteriormente sólo se interponía contra los capítulos en que la condena fuera privación perpetua de oficio o pena corporal, y en lo que el juez reservaba a la decisión del Consejo.

La Constitución de Cádiz y el Juicio de Residencia.

La Constitución de Cádiz de 1812, acogió el juicio de residencia como un medio de exigir responsabilidad a los Funcionarios Públicos, cambiándole únicamente el nombre por juicio de responsabilidad.

Solamente el rey estaba exento de responsabilidad, quedando sujetos al juicio de responsabilidad los miembros del Poder Ejecutivo, los Secretarios del Despacho, todo empleado Público, los Diputados, no pudiendo ser estos últimos enjuiciados por sus opiniones.

La esencia de éstos juicios era la protección a la Constitución y las Leyes, haciéndose incluso responsable a los Secretarios que firmaran las disposiciones del Ejecutivo que violaran el sistema legal, siendo además nulas de pleno derecho.

Efectos de la Residencia.

- a). Se convertía en definitiva la suspensión provisional y se inhabilitaba al responsable para el ejercicio de -- cargos públicos.
- b). Se fincaba responsabilidad civil o penal como la pena de muerte o el distierro.
- c). Imposición de sanciones pecuniarias o administrati- - vas. (11)

Epoca Independiente

A continuación se enunciarán someramente, una serie de órganos administrativos que pueden tomarse como antecedentes de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, siguiendo para ello un órden cronológico, (desde la época independiente, - hasta nuestros días).

Tesorería General

El Congreso Constituyente del 24 de febrero de 1822, - ordenó, mediante decreto del 11 de marzo del mismo año que suprimiría la Tesorería y Contaduría de Ejército transfiriendo las --

11. Cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad Op. cit.

funciones de éstas oficinas a la Tesorería General, que debía remitir estados mensuales al Ministerio de Hacienda, exactos de entrada salida y existencias y vigilar que ninguna Tesorería particular ni de provincia manejara caudales de la Hacienda Nacional, disponiendo de ellos en pagos o gastos excepto los de dotación.

Los empleados de Hacienda garantizaban el fiel y exacto cumplimiento de su cargo, con el otorgamiento de fianzas.

Departamento de Cuenta y Razón y Tesorería General de la Federación.

En 1824, el Congreso Constituyente expidió la Ley del 16 de noviembre de 1824, la cual llevó por título "Arreglo a la-Administración de la Hacienda Pública", cuyo sistema de organización se estructuró con la creación del Departamento de Cuenta y-Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.

El Departamento de Cuenta y Razón, tenía como funciones las que correspondían a la ya extinguida en ese entonces Contaduría General, así como la formación de los presupuestos y de la cuenta general de ingresos y egresos, que se debía presentar anualmente al Congreso por el Secretario de Hacienda.

Paralelamente se instituyó en ese mismo Ministerio, -- la Tesorería General de la Federación. La Tesorería que hasta -- 1824 se había denominado Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública, cambió su nombre al expedirse la Ley del 16 de no- -viembre de 1824, por el de Tesorería General de la Federación, -cuya misión era recaudar los ingresos del Gobierno Federal; dis-tribuir los fondos nacionales, observar los pagos indebidos que-mandara efectuar el ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor-

de aquéllos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

La Ley indicada anteriormente facultó al ejecutivo a enviar visitadores para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos conforme a la Ley, y entregar al Tribunal competente a los que resultaran responsables o culpables.

La Contaduría Mayor que estaba dividida en dos secciones. Hacienda y Crédito Público y cuya inspección correspondía a la Cámara de Diputados, sustituyó al Tribunal de Cuentas, que fue suprimido por la multicitada Ley del 16 de noviembre de 1824, y tenía como función el examen y glosa de las cuentas que debería presentar el Secretario de Hacienda anualmente, así como el de las de Crédito Público.

Dirección General de Rentas.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón - creandose por la Ley del 26 de enero de 1831 la Dirección General de Rentas, cuya finalidad era la inspección de todos los ramos de Hacienda que se administraban por cuenta del Gobierno Federal exceptuando la Administración General de Correos, y la Dirección de la Casa de la Moneda. También tenía a su cargo la -- formación del Estado General de Valores.⁽¹²⁾

El Director General de Rentas se hacía cargo en forma inmediata de revisar con las administraciones de rentas todo lo

12. Cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

directivo y económico, asimismo tenía también la obligación de formular observaciones a las órdenes del ejecutivo que estimara ilegales o perniciosas a la Hacienda Pública dándoles cumplimiento únicamente si se insistía en ello en cuyo caso pasaría a la Contaduría Mayor copia del expediente, certificada por el contador respectivo, a fin de salvar su responsabilidad.

Tesorería General de la Secretaría de Hacienda.

En 1867 por decreto del 6 de agosto del mismo año se dispuso que todas las oficinas generales de Hacienda establecidas o que se llegaran a establecer, dependían única y exclusivamente de la Secretaría de Hacienda, en todo lo relativo a los aspectos económico, administrativo y directivo, quedando sujetas respecto a la recaudación y distribución de los caudales públicos a la Tesorería General, oficina encargada de la recepción de productos de las oficinas recaudadoras erario federal y la distribución de los mismos en los gastos de la federación, con sujeción a las órdenes del Ministerio de Hacienda.

El 1° de diciembre de 1867 se expidió un reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del erario federal, que entre otras cosas trataba de la responsabilidad de los empleados.

En 1881 con la expedición de la Ley del 30 de mayo se establecían las bases para la presentación de los proyectos de presupuestos de egresos, que debía presentar anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados y el Reglamento de la Tesorería General del 29 de junio de 1881, contenía las facultades de la Tesorería General que se incrementaron considerablemente.

Determinando la apertura de una cuenta de responsabili

dades por el manejo de fondos federales, mancomunó la responsabilidad de los empleados superiores, impuso como obligación a todos los manejadores de fondos garantizar su manejo mediante fianza, y prohibió que se efectuaran erogaciones no contempladas en el presupuesto, bajo pena de fincar responsabilidad a los pagadores transgresores, aun cuando la orden fuera emitida por autoridades superiores.

Dirección de Contabilidad y Glosa.

El 23 de mayo de 1910 se reorganiza la Tesorería General y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda, separando las funciones de recaudación, custodia y distribución de fondos y valores públicos conferiendoselas a la Tesorería y haciendose cargo de las de Contabilidad y Glosa. Además de llevar la Contabilidad de la Hacienda Federal y Glosar sus cuentas, también tenía la función de hacer del conocimiento de la Secretaría de Estado respectivas las responsabilidades en que incurrieran sus empleados.⁽¹³⁾

De la Constitución de 1917 a la Fecha.

El Departamento de Contraloría

Fue creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917. Su creación obedeció a la necesidad de --

13. Cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad Op. cit.

crear un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar a los servidores públicos, siendo un órgano con la suficiente autoridad e independencia y encargado de la fiscalización y sobre todo de ejercer un control preventivo.

La Contraloría contaba con un departamento consultivo y jurídico, a través del cual hacía efectivas las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los servidores encargados del manejo de fondos públicos, esta función no sólo procuraba la restitución de lo debido al erario, sino que además, perseguía un fin moralizador, exigiendo el castigo de quienes delinquieren en contra de los intereses del Estado, llevando incluso una selección de su personal que debía acreditar su honorabilidad.

1932 Secretaría de Hacienda

Mediante reformas a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, quedó suprimido el departamento de Contraloría, asumiendo la Secretaría de Hacienda las facultades y responsabilidades relativas al manejo de fondos, control preventivo en actos y contratos que afectaran el erario federal, glosa y responsabilidad.

Contaduría de la Federación de la Secretaría de Hacienda 1935.

La Contaduría de la Federación es creada con motivo de la separación de funciones de contabilidad y glosa de las de manejo de los caudales públicos, quedando bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda como órgano encargado de la contabili-

dad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa 1947.

Fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, teniendo el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, los contratos de obras -- del Gobierno Federal y su intervención en las adquisiciones de toda clase.

Comisión Nacional de Inversiones de la S.H.C.P.

En relación con el sector paraestatal, se promulgó la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, en la que se estableció que dichas Instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal. Y para garantizar el cumplimiento de esta Ley el 27 de enero de 1948 se decretó la creación de la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que tenía a su cargo funciones de control y vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, utilizando para ello personal técnico integrado por contadores y economistas que realizaban estudios para obtener mayor beneficio de los recursos financieros. Esta Comisión fue suprimida en 1949. (14)

14. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

Comisiones Nacionales de Crédito y de Seguros 1949

En 1949, las funciones relativas al control de las -- Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros fueron transmitidas de la Comisión Nacional de Inversiones a las Comisiones Nacionales de Crédito y de Seguros, y para controlar a las entidades restantes se facultó a la Secretaría de Hacienda, la que en 1953 estableció un Comité de Inversiones, dependiente de su Dirección de Crédito, que en 1954 dependió directamente del Presidente de la República con el nombre de Comisión de Inversiones.

Secretaría de la Presidencia

En 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creó la Secretaría de la Presidencia a la que se facultó para elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, planeación de obras, sistemas de aprovechamiento de los mismos y planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Estado. La misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que se asignó las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales y -- llevar el control financiero y administrativo de las paraestatales. A la Secretaría de Hacienda competía la glosa preventiva, la formulación del Presupuesto y la contabilidad y autorización de actos y contratos, con la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (15)

15. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1965 y 1970.

En 1965 el 27 de diciembre se aprobó una Ley para el control de los Organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que modificó sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947, y en 1970 el 31 de diciembre, se publicó una nueva versión de esta Ley, extendiendo su competencia a las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- 1976.

En 1976 se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, distribuyendo las funciones de control y vigilancia como a continuación se indica:

- 1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Manejo de la deuda pública y avalúo de los bienes inmuebles nacionales.
- 2.- Secretaría de Programación y Presupuesto.- Se le asignó el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos. De los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase. Actualmente las atribuciones de esta Secretaría se tienen por conferidas a la Secretaría de Hacienda.
- 3.- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria y los de dominio público.

- 4.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- correspondiéndole la administración y vigilancia de -- los inmuebles de propiedad federal, y el estableci -- miento de las normas para la celebración de contratos -- de construcción y conservación de obras federales.
- 5.- Secretaría de Comercio.- Se le dá intervención en las adquisiciones de toda clase y manejo de almacenes, con -- trol de inventarios avalúos y baja de bienes inmuebles.
- 6.- Procuraduría General de la República y de Justicia del Distrito Federal.- Tenía a su cargo el registro y con -- trol de la manifestación de los bienes del personal -- al servicio de la Federación.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

En 1982, surge la necesidad de fortalecer el control -- en el sector público, reformándose la Ley de la Organización de -- la Administración Pública Federal, dando origen a la Secretaría -- de la Contraloría General de la Federación en su Artículo 32 bis -- integrándose a esta dependencia las funciones de control y eva -- luación global de la gestión pública, antes dispersa. Estas fun -- ciones las define el propio Artículo 32 bis de la L.O.A.P.F., ac -- tualmente el Artículo 32, ya que, por Decreto del 21 de febrero -- de 1992, fue derogado el Artículo 32, reordenando el Artículo -- 32 bis para ser el Artículo 32 que contiene estas funciones y -- son:

Normativas.- La S.C.G.F., debe planear, organizar y -- coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamen -- tal, opinar sobre los proyectos que emita la Secretaría de Ha -- cienda y Crédito Público en materia de contratación de deuda, má

nejo de fondos y valores y sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Establece las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas, expide las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos, es decir, cuando incurrn en irregularidades en el desempeño de sus funciones, así como aquéllas que les exijan la presentación oportuna y fidedigna de su situación patrimonial.

De Vigilancia y Fiscalización.- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal,-- realizar auditorías financieras, legales, de operación de control de gestión, de fondos y valores.

Designar a los auditores externos de las entidades de la Administración Pública Federal, y a los comisarios públicos - en el sector paraestatal, coordinando sus funciones correctivas o preventivas. Asimismo, designa a los titulares de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigilando su funcionamiento adecuadas a -- las normas de control interno, previamente establecidas, y verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

De Evaluación.- Evalúa a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en cuanto al manejo y aplicación de los recursos federales.

Investiga los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.

Vigila y evalúa la eficiencia de los servidores públicos.

Control de las Responsabilidades de los servidores pú
blicos.

- 1.- Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias a las que corresponden.
- 2.- Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.
- 3.- Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan y en su eventualidad turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las dependencias respectivas para la aplicación de las sanciones.
- 4.- Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas ilícitas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.
- 5.- Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de la Ley a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.
- 6.- Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido.
- 7.- Denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito, en los casos de servidores públicos que revelan una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

Estructura Orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, queda estructurada orgánicamente a través de su reglamento interior. El 16 de enero de 1989, el Reglamento Interior de la S.C.G.F., sufre una reforma y con ella su estructura orgánica. El 23 de enero de 1990, se reforma el Manual de Organización General de la S.C.G.F., señalándose la estructura orgánica de la Secretaría como a continuación se indica:

- 1.0 Secretario
 - 1.0.1 Contraloría Interna
 - 1.0.1.1. Dirección de Auditoría y Control Interno
 - 1.0.1.2. Dirección de Control de Gestión
 - 1.0.1.3. Dirección de Información y Análisis
 - 1.0.2 Unidad de Comunicación Social
 - 1.0.3. Dirección General Jurídica
 - 1.0.3.1. Dirección Consultiva
 - 1.0.3.2. Dirección Contenciosa
 - 1.0.3.3. Dirección de Asuntos Penales
- 1.1. Subsecretaría "A"
 - 1.1.1. Dirección General de Simplificación Administrativa
 - 1.1.1.1. Dirección de Dependencias globalizadoras
 - 1.1.1.2. Dirección del Sector Fomento Económico
 - 1.1.1.3. Dirección de Sector y Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad.
 - 1.1.1.4. Dirección de Procuración de Justicia
 - 1.1.1.5. Dirección de Sector del D.D.F. y Paraestatal
 - 1.1.2. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
 - 1.1.2.1. Dirección de Inconformidades
 - 1.1.2.2. Dirección de Responsabilidades

- 1.1.2.3. Dirección de Registro Patrimonial
- 1.1.2.4. Dirección de Verificación
- 1.1.3. Dirección General de Operación Regional
- 1.1.3.1. Dirección de Operación y Control zona norte
- 1.1.3.2. Dirección de Operación y Control zona sur
- 1.2. Subsecretaría "B"
 - 1.2.1. Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública
 - 1.2.1.1. Dirección de Normatividad e Investigación, Control y Seguimiento del Gasto Público.
 - 1.2.1.2. Dirección de Asistencia y Desarrollo Técnico
 - 1.2.1.3. Dirección de Supervisión y Evaluación
 - 1.2.2. Dirección General de Auditorías Externas
 - 1.2.2.1. Dirección de Análisis y Diagnóstico de Entidades Paraestatales
 - 1.2.2.2. Dirección de Promoción de Servicios Profesionales
 - 1.2.2.3. Dirección de Control de Programas de Auditoría
 - 1.2.3. Dirección General de Auditoría Gubernamental
 - 1.2.3.1. Dirección de Diagnósticos y Auditorías Directas
 - 1.2.3.2. Dirección de Auditorías a Obras Públicas
 - 1.2.3.3. Dirección de Auditorías a Adquisiciones
 - 1.2.3.4. Dirección de Auditorías de Fondos y Valores
 - 1.2.3.5. Dirección de Evaluación de Auditorías
 - 1.3. Unidad de Comisarios
 - 1.4. Oficialía Mayor
 - 1.4.0.1. Unidad de Organización y Sistemas
 - 1.4.0.2. Unidad de Servicios Sociales y Culturales
 - 1.4.0.3. Centros de Información y Documentación
 - 1.4.1. Dirección General de Administración
 - 1.4.1.1. Dirección de Personal
 - 1.4.1.2. Dirección de Programación y Presupuesto
 - 1.4.1.3. Dirección de Recursos Materiales
 - 1.5. Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público.

El 26 de febrero de 1991, se publicó en el Diario - -
Oficial de la Federación, el Decreto que reformó y adicionó el -
Reglamento Interior de la S.C.G.F., al tenor del cual contará - -
con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo
Subsecretaría "A"
Subsecretaría "B"
Unidad de Comiarios
Oficialía Mayor
Contraloría Interna
Unidad de Comunicación Social
Dirección General Jurídica
Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimo-
nial
Dirección General de Operación Regional
Dirección General de Simplificación Administrativa
Dirección General de Contraloría Social
Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pú-
blica
Dirección General de Auditorías Externas
Dirección General de Auditoría Gubernamental
Dirección General de Administración
Unidades subalternas que determine el titular de la Secreta
ría.

Después de haber visto los antecedentes históricos de
la S.C.G.F., concluimos, que la Secretaría de la Contraloría Ge-
neral de la Federación, es la Autoridad centralizada y especiali
zada a quien se le ha encomendado la vigilancia del cumplimiento
de las obligaciones de los servidores públicos, así como la apli
cación de sanciones disciplinarias a los mismos, cuando incurran
en responsabilidad administrativa.

I. 2. Las Contralorías Generales Internas.

Una vez analizada la función y objetivos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aunque a groso modo, trataremos de explicar las funciones que realizan las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Ya que, juegan un papel importante al fortalecer y darle integridad al "control" que ejerce la S.C.G.F. dentro de la esfera de su competencia.

Para llevar a cabo un adecuado control interno, se crearon las Contralorías Internas en dependencias y entidades, quedando a su cargo la aplicación de los medios de control. Las Contralorías Internas, dependen funcionalmente de la S.C.G.F., que es representada por el Delegado de Contraloría o Contralor Interno, quien asesora al Órgano Interno de Control en el cumplimiento de sus atribuciones. El ámbito de actuación de una Contraloría Interna se extiende a la totalidad de áreas, sistemas, recursos y actividades de la dependencia o entidad.

La propia S.C.G.F., da un concepto de las Contralorías Internas: " Las Unidades de Contraloría Interna u Órgano Interno de Control, son órganos de apoyo a la función directiva de una dependencia, que en coordinación con los delegados de Contraloría revisan y evalúan el grado de eficiencia, eficacia y economía con que se alcanzan las metas y objetivos Institucionales y proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones ". (16).

16. Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control. Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna. Dependencias del Sector Central. Boletín C- 001. Vigencia a partir de marzo de 1989. Abril 1989 México. S.C.G.F.

Las Contralorías Internas, deben funcionar de acuerdo a las disposiciones emitidas por la S.C.G.F.. Los delegados deberán encargarse de interpretar y aplicar dichas disposiciones. A efecto de que exista objetividad e imparcialidad en las Contralorías Internas, estas no deben realizar funciones operativas, puesto que se encargan de vigilar y promover la buena --marcha de las mismas. Al respecto, es conveniente señalar que - el Delegado queda situado jerárquicamente abajo del titular de la dependencia o entidad, sin embargo, nosotros opinamos, que - lo ideal sería que se le situara al mismo nivel de jerarquía, - para evitar cualquier intimidación por parte del titular de la dependencia o entidad, cuando estos estén implicados en alguna situación que derive en responsabilidad.

Las Unidades de Contraloría Interna, tienen asignados algunos objetivos generales, dentro de los cuales destaca la prevencción y ataque a la corrupción, deshonestidad, negligencia, --ineficacia o incapacidad de los servidores públicos, así como la vigilancia de que todas las operaciones de una dependencia o entidad se ajusten a la normatividad aplicable.

De las atribuciones conferidas a un Órgano interno de control, sólo tomaremos en cuenta dos, por relacionarse con este trabajo:

- 1.- " Recibir y atender las quejas y denuncias que presenten los particulares respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos de la dependencia, - así como aquéllas derivadas de convenios y contratos - firmados por la federación". (17)

17. Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna. Boletín C- 001 p. 8

Desde luego, también atenderán las quejas y denuncias que sean presentadas por servidores públicos, cuando éstos conocen de las irregularidades cometidas por otros.

2. "Someter al acuerdo del Secretario las resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de la dependencia y de las entidades coordinadas, respecto de resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables". (18)

Las funciones que le han sido encomendadas a las Contralorías Internas son de evaluación, supervisión, control y auditoría, dentro de éstas últimas se incluye el levantamiento de actas administrativas y los pliegos de responsabilidades, los de notificación de responsabilidades detectadas en auditorías, la aplicación de sanciones, y en lo relativo a quejas y denuncias - las funciones que realizan son:

1. Atención y seguimiento de las quejas y denuncias para esclarecer los hechos.
2. Registro y Control de Quejas y Denuncias.
3. Orientar e informar a los particulares y servidores públicos que hayan presentado quejas y denuncias, sobre su trámite.
4. Fincamiento de responsabilidades de acuerdo a la Ley.
5. Turnar a la S.C.G.F., los asuntos de su competencia.
6. Turnar a la autoridad competente los hechos que impliquen responsabilidad penal, notificando a la S.C.G.F..

18. Idem.

1.1.2. Contralorías Internas de las Secretarías de Estado.

Las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado o dependencias como les denomina la Ley, son competentes para conocer o recibir las quejas y denuncias que se presenten ante ellas, contra servidores públicos sujetos a su dirección, asimismo pueden determinar si existe o no responsabilidad administrativa, por incumplimiento de las obligaciones que se imponen a los mismos, en caso de que se determine que existe responsabilidad podrán aplicar por acuerdo del superior jerárquico las sanciones disciplinarias correspondientes, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el Salario Mínimo Diario del Distrito Federal, pues estas sólo pueden ser impuestas por la S.C.G.F., en este supuesto la Contraloría Interna debe turnar el expediente a la Secretaría, la que una vez que haya emitido resolución debe comunicarla al titular de la dependencia o entidad.

Por lo anterior podemos afirmar que existe concurrencia en la aplicación de sanciones por parte de la S.C.G.F., y las Contralorías Internas, salvo el caso en que la sanción sea económica y exceda de cien veces el Salario Mínimo del D.F.

Las Contralorías Internas de las dependencias y entidades al admitir las quejas y las denuncias que les sean presentadas, deberán atenderlas e investigarlas y si resultan elementos suficientes para suponer que existe responsabilidad administrativa, se iniciará el procedimiento administrativo previsto en el Artículo 64 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, y de resultar responsable el servidor público, y la sanción que debe imponersele es pecuniaria y excede de cien veces el Salario Mínimo Diario del D. F., se remitirá el expediente a la Secretaría en estado de resolución, para que sea ella la que impon-

ga la sanción correspondiente, esto obedece a que sólo hasta la Audiencia se puede saber con certeza si existe o no responsabilidad y a cuánto asciende su monto si es estimable en dinero.

En relación a lo anterior mencionaremos que las Contralorías Internas deben conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector, empero, cuando existen infracciones o faltas graves de índole administrativa, opera una excepción a la regla genérica de que son las Contralorías Internas las que deben conocer y resolver en principio los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deben remitir el asunto a la Secretaría para que conozca del caso y participe en las investigaciones.

I.2.2. Contralorías Internas de las Entidades Públicas.

La Ley de Responsabilidades y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con frecuencia aluden al término "entidades", sin embargo, no manifiestan en forma expresa lo que debemos entender por tales, por lo que nos atrevemos a pensar que se refieren a las entidades paraestatales.

En el inciso anterior tratamos la competencia de las Contralorías Internas de una dependencia o Secretaría de Estado, ahora bien, respecto a las Contralorías Internas de las Entidades sólo nos falta agregar que éstas siguen casi los mismos pasos para la aplicación del procedimiento administrativo, la excepción es que la denuncia debe ser recibida por el coordinador sectorial correspondiente.⁽¹⁹⁾ Y será éste el que aplique las sancio-

19. Las coordinadoras de sector agrupan a las entidades paraestatales bajo su responsabilidad o mando en sectores, cuando la naturaleza de sus funciones, el destino de los bienes y servicios que producen y sus características productivas lo requieran para mayor orientación programática de sus actividades.

nes excepto si es de tipo económico y excede de cien veces el Salario Mínimo Diario del D.F., en cuyo caso la aplicará la S.C. - G.F.

I.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Leyes Complementarias.

Antes de ver el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), haremos una relación de algunas leyes que han tratado el tema de la responsabilidad de los "funcionarios públicos", desde la época independiente hasta nuestros días.

Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 o Constitución de las Siete Leyes.

Establecieron la responsabilidad por los delitos comunes, y delitos oficiales. Trataron lo relativo al fuero incluyendo dos tipos: el constitucional y el fuero como inmunidad absoluta, este último se concedía a los diputados y senadores, quienes no debían ser molestados por las opiniones que manifestaran.

En esta Constitución se concedió acción popular contra los Magistrados y Jueces que cometieran alguna falta o delito por cohecho, soborno, o baratería, y consideró responsable a todo funcionario público que cometiera infracciones a las Leyes Constitucionales.

Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de
Junio de 1843.

Según éstas bases, el Presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado durante el tiempo de su cargo y un año después por delitos oficiales de los que debía juzgar la Corte Suprema de Justicia, previa declaración de haber lugar a la formación de causa, por parte de las dos Cámaras erigidas en Jurado.

En el caso de los diputados y senadores cada una de -- las Cámaras conocía de las acusaciones formuladas contra sus propios miembros, a efecto de formular o no la declaración de haber lugar a la formación de causa. Siguieron siendo inviolables por emitir sus opiniones. (20)

Los Secretarios de Despacho eran responsables de los -- actos del Presidente de la República que hubieran autorizado -- con su firma contra la Constitución y las Leyes.

Substitió la acción popular en contra de cualquier funcionario público que cometiera cohecho, soborno o baratería.

La Corte Suprema de Justicia, continuó siendo el tribunal competente que conocía de las causas criminales incoadas contra los funcionarios públicos a quienes el Congreso o las Cámaras declaraban con lugar a la formación de causa y de las civi-

20. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

viles de los mismos.

Acta Constitutiva y Reformas de 1847.

Fueron propuestas por Mariano Otero, consistiendo en:

Dar facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para declarar si había o no lugar a la formación de causa, pudiendo hacer dicha declaración por mayoría de votos. Una vez declarada afirmativa la formación de causa, en el caso de delitos políticos el senado se erigía en Jurado de Sentencia y declaraba con el voto de tres quintas partes de sus miembros si el acusado era culpable o no, en caso de declararlo culpable la Suprema Corte imponía la pena, también a la Corte tocaba conocer de las causas instruidas por delitos comunes, de esta forma la Corte ya no juzgaba a los funcionarios sólo les imponía la pena.

Ley Penal para los Empleados de Hacienda 1853.

Fue expedida por Antonio López Santa Anna el 28 de junio de 1853, en la que se tipificaron los crímenes, delitos y faltas de los empleados de Hacienda.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

Expedido el 15 de mayo de 1856 por Ignacio Comonfort, estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857, contenía disposiciones relativas a la responsabilidad de los funcionarios. Establecía que el Presidente de la República no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su encargo y-

un año después, salvo por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno, tampoco podía ser acusado - por delitos comunes sino hasta un año después de haber finalizado sus funciones.

Los Secretarios de Despacho eran responsables por los actos del Presidente que hubieren autorizado con sus firmas. Para ser juzgados por la Suprema Corte de Justicia debía existir la declaración previa de haber lugar a la formación de causa por parte del consejo de Gobierno.

La Suprema Corte estaba facultada para conocer de las causas interpuestas contra el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados y Secretarios del Despacho.

Dictamen y Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana.

El juicio político, tenía la finalidad de que en su sentencia retirara del poder, o de las funciones de su encargo - al funcionario acusado, a efecto de dejarlo en la misma condición que cualquier otro individuo particular, y así poder procesarlo ante los tribunales ordinarios para ser sancionado por los delitos comunes que hubiese cometido; o bien para serle exigible la indemnización por los perjuicios que hubiere ocasionado, esta sentencia tenía como única consecuencia la destitución o inhabilitación para ejercer otro cargo, de ésta manera el sancionado sufría un daño del orden político. Para la substanciación del Juicio Político, debía existir un jurado de acusación, integrado -- por un individuo de cada Estado, y un Jurado de Sentencia constituido por el Congreso de la Unión.

Las quejas contra funcionarios públicos, presentadas -

al jurado de acusación, debían ser por actos cometidos en el - - ejercicio de sus funciones. Una vez formulada la declaración de haber lugar a la acusación, conocía de la misma el Congreso de la Unión, que fungía como jurado de Sentencia, el que se limitaba a resolver si absolvía al acusado. El funcionario condenado podía ser acusado y juzgado conforme a las Leyes por los tribunales ordinarios.

Estaban sujetos al Juicio Político por falta o abuso - en el ejercicio de su encargo: Los Secretarios del Despacho, -- Miembros de la Suprema Corte de Justicia, Los jueces de Circuito y Distrito, y demás funcionarios públicos de la Federación de -- nombramiento popular, El Presidente de la República y por otros delitos graves del orden común. (21)

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Esta Constitución contempló la Responsabilidad de los funcionarios Públicos, quienes podrían incurrir en delitos públicos u oficiales.

El Presidente de la República, sólo era responsable -- por delitos de traición a la Patria y violación expresa a la - - Constitución. Los Gobernadores de los Estados por violaciones - a la Constitución y Leyes Federales.

Es necesario aclarar lo que se entiende por delitos comunes. La doctrina indica que los delitos comunes deben entenderse en contraposición de los delitos oficiales y no de los del

21. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

orden federal.

Antejuicio.

En relación con los delitos comunes cometidos por los Funcionarios, el Congreso debía erigirse en Gran Jurado y declarar si había o no lugar a proceder, siendo afirmativa la declaración de procedencia, se separaba al funcionario de su encargo y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Tratándose de delitos oficiales, conocía el Congreso como jurado de acusación, correspondiéndole declarar al acusado culpable o no, y la Suprema Corte de Justicia, actuando como jurado de Sentencia, cuando hubiere resultado condenatoria la declaración del Congreso, se encargaba de aplicar la pena que la Ley estableciera.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1864.

Se expidió en México el 10 de abril de 1864 por Maximiliano de Habsburgo, no tuvo vigencia práctica ni validez jurídica, sin embargo, en su Artículo 12 trataba la responsabilidad de los Ministros, haciéndolos responsables por sus delitos comunes y oficiales.

Ley del 3 de noviembre de 1870 sobre responsabilidades de los Altos Funcionarios.

Fue la primera Ley sobre el tema que se expidió en Mé-

xico. Se expidió con la finalidad de restringir la libertad de la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto de la interpretación que hacía de los delitos políticos u oficiales, enunciados en el Artículo 105 de la Constitución de 1857.

Esta Ley describía los delitos oficiales, faltas y omisiones de los Altos Funcionarios de la Federación determinaban las sanciones correspondientes a cada caso, precisaba a que funcionarios debían juzgarse o castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial. También contemplaba el derecho a hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria, cuando el funcionario cometiera algún delito, falta u omisión que ocasionaría un daño o perjuicio, pudiendo ser exigible dicha responsabilidad por la Nación o un particular, según fuera el caso.

Para el caso de que algún funcionario hubiera cometido un delito oficial y un delito común, disponía la Ley en comento que se sentenciara primero por el delito oficial y después se le pondría a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y sancionara por el delito común.

El Código Penal de 1872.

Este Código recogió la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales.

Así tenemos que agrupó diversos tipos de delitos, algunos de los cuales sólo podían ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por cualquier particular, en su capítulo X de Atentados contra las Garantías Individuales. También consideraba delitos que sólo podían ser ejecutados por funcionarios en el título XI.

Reformas a la Constitución de 1857 del 13 de
Noviembre de 1874.

Se estableció el sistema bicameral en nuestra Constitución, correspondiendo a partir de entonces fungir como jurado de acusación a la Cámara de Diputados y como jurado de Sentencias a la Cámara de Senadores, con las mismas funciones que venían desempeñando.

Con la Reforma del 13 de noviembre de 1847 se incluyó a los miembros de la Cámara de Senadores como sujetos responsables, y se adicionó un párrafo que establecía que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero Constitucional por delitos oficiales, faltas y omisiones en el desempeño de su empleo. Se facultó a la Cámara de Representantes para erigirse en Gran Jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, que estaba reservada al Congreso.

Ley de Responsabilidades del 6 de Junio de 1896.

Dió competencia exclusiva al Congreso General para conocer de la Responsabilidad oficial de los altos funcionarios, - aún cuando la misma se les exigiera al año siguiente de haber cesado sus funciones.

Estableció la declaración de procedencia del Gran Jurado, con la finalidad de que los altos funcionarios pudieran ser juzgados por delitos comunes que hubieren cometido en el desempeño de sus funciones. Asimismo señaló el período en que gozaban de fuero y los casos de excepción y disponía que en las demandas del orden civil no existía fuero o inmunidad para éstos fun-

cionarios. (22)

Cuando la acusación era por responsabilidad oficial y concurrían con un delito común, la Cámara de Senadores actuaba como jurado de Sentencia, es decir, se encargaba de aplicar la pena designada por la Ley, y ponía al acusado a disposición del juez competente, en el supuesto de responsabilidad por algún delito común. En aquella época correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar sentencia.

Los veredictos de Acusación y Sentencia, eran irrevocables, no otorgándose el indulto a los condenados por responsabilidad oficial.

Esta Ley no enunció los delitos oficiales, en virtud de que dicha definición estaba contenida en el Artículo 1059 del Código Penal de 1872, el cual continuó vigente hasta 1929.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Constitución de 1917 vigente hasta nuestros días reguló la responsabilidad de los funcionarios públicos, llevando una misma línea desde que entró en vigor hasta 1982.

Tratándose de delitos comunes, la Cámara de Diputados-erigida en Gran Jurado, declarararía por mayoría absoluta de votos de sus miembros integrantes si había lugar o no a proceder contra el acusado y en caso afirmativo, quedaba separado de su en-

22. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

cargo y a disposición de los tribunales comunes, lo cual no sucedía con el Presidente de la República, quien sólo podía ser acusado ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

En caso de que la Cámara de Diputados declarara que no había lugar a proceder contra el acusado, se dispuso que no habría ningún procedimiento ulterior, sin embargo ésta declaración, no obstaculizaría que la acusación siguiera su curso, cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, ya que la resolución de Cámara sólo ponía al inculcado a disposición de la potestad judicial común, sin prejuzgar los fundamentos de la acusación, sin absolver o condenar.

No gozaban de fuero los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el período en que disfrutaran de fuero conforme a la Ley.

La Constitución disponía respecto a los delitos oficiales que en su conocimiento intervenían las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación, y de Senadores como órgano de instrucción y de Sentencia, pudiendo actuar esta última, sólo -- previa acusación de la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores iniciaba un auténtico juicio, practicando las diligencias necesarias, y oyendo al acusado, y concluía con una declaración -- considerada auténtica sentencia, la cual bien podría ser condenatoria o absolutoria, en caso de ser condenatoria la pena era la privación definitiva del puesto, y si era absolutoria, ningún -- otro tribunal se ocuparía del caso ejecutoriamente resuelto, vale la pena aclarar que en las sentencias condenatorias no se admitía el indulto.

Las resoluciones del gran Jurado eran inacatables y se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

La averiguación y persecución de los delitos queda a cargo del Ministerio Público Federal. A partir de 1917 la Cámara de Diputados separa del cargo al alto funcionario para seguir el procedimiento respectivo ante los tribunales competentes, previa la investigación de la comisión del delito y solicitud de la orden de aprehensión al juez por parte del Ministerio Público, para que el juez la libre y se pida autorización para ejecutarla a la Cámara de Diputados. (23)

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 21 de febrero - 1940.

A pesar de que el Artículo 111 de la Constitución Política de 1917, dispuso que el Congreso de la Unión debería expedir su Ley Reglamentaria, no fue sino hasta veinte años después, que se promulgó el 30 de diciembre de 1939 esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, derogando tácitamente en su artículo sexto transitorio todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidades de los funcionarios públicos que se le opusieran, quedando insubsistentes la Ley del 3 de noviembre de 1870 sobre responsabilidades oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y la de 6 de junio de 1896 sobre responsabilidades y fuero constitucional de los altos -- funcionarios federales.

23. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

Quedaron sujetos a esta Ley los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados. Se estableció un Jurado - Federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y - empleados de la Federación encargado de juzgarlos, con residencia en los lugares donde hubiera juzgados de Distrito en materia penal. Y un Jurado de Responsabilidades de los funcionarios y - empleados del Distrito y Territorios Federales, en cada partido - judicial en que residieran cortes penales o jueces de primera -- instancia en materia penal.

Esta Ley dispuso, que independientemente del procedimiento penal correspondiente contra los altos funcionarios, el - Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar a la Cámara de Diputados su destitución -- por mala conducta, fijando los procedimientos que debían observarse respecto al caso.

También dispuso que cuando existiera denuncia por enriquecimiento ilegítimo, en contra de algún funcionario público, - no sólo debía probarse el enriquecimiento ilegítimo sino también investigar todo aquél que proviniera de cualquier medio no justificable legítimamente.

Esta Ley también otorgaba fuero constitucional a los - altos funcionarios desde el día de su elección.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Surgió gracias a la Reforma Administrativa introducida

por el expresidente José López Portillo Pacheco, como parte integrante de la misma, se promulgó el 31 de diciembre de 1977 y se publicó hasta el 4 de enero de 1980 y con su artículo segundo -- transitorio derogó la Ley de 1940.

El Presidente de la República, los Diputados y Senadores propietarios, Gobernadores de los Estados y Diputados locales, gozaban de fuero desde el día de su elección, no así los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes gozaban de este privilegio a partir de su designación. También se determinó que no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, en las demandas del orden civil, así como que una vez pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no se podía conceder el indulto al condenado.

Al Senado erigido en Gran Jurado correspondía conocer de los delitos oficiales que cometieran los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, abriéndose la averiguación respectiva hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados formularan acusación, concediéndose acción popular para denunciar ante la propia Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Esta Ley diferenció los delitos oficiales que perjudicaron los intereses públicos y el buen despacho de las faltas oficiales que los afectaran levemente, previniendo como sanciones a los funcionarios y empleados que cometieran delitos oficiales, la destitución del cargo o la inhabilitación de cinco a diez años, sin perjuicio de la reparación del daño y la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído.

Esta Ley previno que habría un Jurado que conociera de las responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación por cada juzgado de Distrito en materia penal, y un jurado para conocer de las responsabilidades de los funcio-

narios y empleados del Distrito Federal, por cada juzgado de primera instancia en materia penal en el Distrito Federal. Reguló detalladamente la integración y competencia de éstos jurados.

Los funcionarios judiciales podían ser removidos previa audiencia con el Presidente de la República, pudiendo éste último solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistarados y jueces de orden común del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

También dispuso que todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo debía manifestar ante el Procurador General de República o del Distrito Federal, según fuera el caso, los bienes que constituyeran su patrimonio. De comprobarse algún ilícito los bienes objeto de la investigación pasarían al dominio de la Nación o del Distrito Federal.⁽²⁴⁾

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 30 de diciembre de 1982.

Esta Ley surge como consecuencia de la Renovación Moral de la Sociedad Mexicana, que inició el ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado en su campaña presidencial, declarando el propio Licenciado de la Madrid en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos - - (L.F.R.S.P.) que "El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la -

24. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. cit.

realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, -- cuando no son exigibles cuando hay impunidad, o cuando las -- sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay res- ponsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica- y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servido- res públicos". (25)

De lo anterior podemos concluir que esta Ley tiene co- mo objetivo principal la prevención y castigo de la corrupción-- en el servicio público, para lo cual fue necesario reformar el - Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos- Mexicanos, el Código Penal, y el Código Civil.

De las reformas a la Constitución tenemos que en prin- cipio ya no se refiere a la responsabilidad de los "Altos Funcio- narios" sino de los servidores públicos, ello obedece a que pre- tende concientizar a todo empleado público, es decir, de cual- - quier jerarquía, de la naturaleza del servicio que da a la socie- dad y por ende al Estado mismo, con el buen desempeño de su em- pleo, cargo o comisión, sin embargo en nuestra opinión esta idea se hubiera concretizado más aun, si el texto constitucional sólo se refiriera a servidores públicos, es decir, tenía que haber -- omitido la palabra funcionarios, ya que, aun la incluye el Artí- culo 108 Constitucional, cuando enuncia a los individuos sujetos a responsabilidad.

El Artículo 108 Constitucional, pretendió establecer- la responsabilidad de los servidores públicos, a nivel constitu- cional, no importando la jerarquía de estos, rango, origen o lu- gar de su empleo cargo o comisión. Ahora bien, este Artículo in-

25. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pú- blicos. S.C.G.F., México. 1985.

currió en algunas omisiones tales como no incluir en forma expresa a los trabajadores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin embargo pueden considerarse como subsanadas en parte, con lo que expresa la Ley Reglamentaria de este Título Cuarto Constitucional, en su Artículo Segundo: -- "son sujetos de esta Ley los servidores públicos mencionados en el Párrafo Primero y Tercero del Artículo 108 Constitucional, y todas aquéllas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". (26)

Además agrega el Artículo 108 Constitucional en su último párrafo, que las Constituciones de los Estados de la República precisarán quienes tienen el carácter de servidores públicos en los Estados y en los Municipios. Desde luego los servidores públicos de los Estados no están regulados en la L.F.R.S.P., sino por las Leyes que rijan sobre la materia en cada Entidad Federativa.

Por su parte la fracción primera de éste Artículo nos remite al Artículo 110 Constitucional, ya que, este último se encarga de enunciar las sanciones que deben aplicarse a través del juicio político, y los servidores públicos que están sujetos a él, señalando el precepto en comento que el juicio político procede contra los servidores que señala el Artículo 110 que incurran en actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, además hace énfasis en que es improcedente el juicio político por la mera expresión de ideas.

26. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Vigésimaséptima Edición. Porrúa, México. 1991. p. 834.

En relación con el tipo de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público, el Artículo 109 Constitucional indica que puede ser política, penal, o administrativa, las cuales desde luego se hacen efectivas a través de procedimientos se parados y distintos, substanciándose ante diferentes órganos.

Agrega además que no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, de lo anterior entendemos que no puede aplicarse dos veces un mismo tipo de sanción -- por una sola conducta, sin embargo, ello no impide que de una -- misma conducta se deriven dos o más tipos de responsabilidad, lo cual traería como consecuencia que para la misma conducta se pueden aplicar varias sanciones, siendo éstas de distinta naturaleza, es decir, pueden aplicarse a la vez a la misma falta una san ción administrativa, otra penal, y civil si fuera el caso.

El penúltimo párrafo de éste precepto señala que el En riquecimiento ilícito, se sanciona con el decomiso y privación - de la propiedad de los bienes adquiridos en forma ilícita, ello independientemente de las otras sanciones a que se haga acreedor el servidor público.

Por último, éste artículo faculta a cualquier ciudadano a denunciar ante la Cámara de Diputados bajo su responsabilidad y presentando pruebas, cualquier conducta de las referidas - en este precepto.

El Juicio Político.

El Artículo 110 Constitucional se encarga de regular - lo relativo a los sujetos, sanciones, órganos y procedimientos - para la substanciación del juicio político.

Están sujetos a juicio político: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Secretarios de Despacho; Jefes de Departamento Administrativo; Jefe del Departamento del Distrito Federal; Procuradores Generales de la República y el D.F.; Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; Magistrados y Jueces del Fuero Común del D.F.; Directores Generales o equivalentes de Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, Sociedades y asociados asimiladas a ésta y Fideicomisos públicos.

Asimismo, señala que sólo serán sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la resolución será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales, para que procedan como corresponda: Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Las sanciones que señala este precepto constitucional consisten en la destitución del servidor público o la inhabilitación del mismo para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, señalando la Ley reglamentaria en su artículo octavo éstas sanciones que se impondrán de uno a veinte años.

El Juicio político se desarrolla bicameralmente es decir, la aplicación de las sanciones antes referidas se lleva a cabo de la siguiente manera: la Cámara de Diputados procederá a formular la acusación ante la Cámara de Senadores, previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculcado, y la declaración de la mayoría absoluta de miembros presentes de dicha Cámara, la Cámara de Senadores a su vez erigida en Jurado de Sentencia se encargará de dar resolución con las dos terceras --

partes de sus miembros presentes una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado. (27)

Por otra parte se siguen considerando inatacables las resoluciones de ambas Cámaras, lo cual no impide la procedencia del Juicio de Amparo para el caso de no satisfacer los presupuestos constitucionales.

El Presidente de la República no está sujeto al Juicio Político, ya que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común durante el tiempo de su encargo.

La Declaración de Procedencia está contenida en el Artículo 111 Constitucional. Este precepto contempla la inmunidad procesal de ciertos servidores públicos de alta jerarquía en materia penal, a efecto de protegerlos de agresiones con fines políticos, es ésto a lo que se denomina fuero constitucional y actualmente la declaración de procedencia, ya que para proceder penalmente en contra de ciertos servidores públicos, es necesario que la Cámara de Diputados declare previamente que hay lugar a proceder contra el inculcado, declaración tomada por la mayoría absoluta de miembros presentes de dicha Cámara.

El propio Artículo 111 Constitucional señala que servidores públicos gozan de ésta inmunidad, y son: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y el del Distrito Federal.

Si bien es cierto que es necesario proteger a los ser-

27. cfr. LANZ CARDENAS, José Trinidad Op. cit.

vidores públicos de cierta jerarquía, contra intrigas de tipo político, que pudieran llegar a afectar su actuación, también lo es que la inmunidad de que gozan para evitar este problema debe estar limitada, pues el no estarlo propiciaría abusos por parte de ellos, es por esto que la inmunidad procesal no opera en caso de delitos flagrantes. Tena Ramírez al respecto dice: "De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo".(28)

Ahora bien, cuando la resolución de la Cámara de Diputados es en sentido de que no ha lugar a proceder contra el inculcado, ello no implica que la imputación hecha en su contra siga su curso normal cuando el servidor público haya concluido su encargo, interrumpiéndose el plazo para la prescripción penal, -teniendo el Agente del Ministerio Público por lo menos tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Cuando la Cámara resuelve que ha lugar a proceder, el servidor público, queda a disposición de las autoridades competentes, separado de su encargo durante la sustanciación del procedimiento penal, en caso de que el inculcado sea absuelto, puede reasumir sus funciones, pero si es condenado por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá el indulto. Recordemos que las resoluciones de las Cámaras son inatacables.

No hay que olvidar que, desde luego, el Presidente de la República goza de inmunidad procesal, quien sólo podrá ser --

28. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. - vigesimaprimer edición, Porrúa, México 1985. p. 559.

acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y de delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores, en base a la legislación penal aplicable. Es decir, en relación con el Presidente de la República el requisito de procedibilidad es más complejo, previéndose para el efecto una doble instancia, ante la Cámara de Diputados y la de Senadores, que debe agotarse para proceder en su contra y sólo en caso de traición a la patria y delitos graves del orden común.

La inmunidad de que goza el Presidente de la República es temporal, pues una vez concluido su encargo, se puede proceder penalmente en su contra ante los Tribunales competentes, ya que, los plazos de prescripción se interrumpen durante el tiempo de su encargo, teniendo el Ministerio Público por lo menos tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

En relación con los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, y Magistrados de los Tribunales de Justicia de los Estados, se sigue el mismo procedimiento, sólo que en estos casos la declaración de procedencia se comunica a la Legislatura Local, resolviendo estas si es conveniente o no dictar la declaración de procedencia en contra de un "alto servidor público estatal" , por un presunto delito federal.

Respecto a la responsabilidad civil, este precepto constitucional indica que en las demandas del orden civil contra cualquier servidor público, no se requerirá la declaración de procedencia, ya sea exigible por particulares o por el propio Estado cuando el servidor público le cause daño que deba ser reparado o indemnizado.

Las sanciones por la comisión de delitos en que el autor obtenga beneficio económico, que lleguen a causar daños o perjuicios patrimoniales, se aplicarán tomando en cuenta los daños y perjuicios causados.

Las sanciones de tipo económico, no deben exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos, o de los daños y perjuicios causados.

El Artículo 112 Constitucional, indica que la inmunidad de que disfrutaban los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del Artículo 111 de nuestra Carta Magna, no opera cuando estos servidores públicos, por alguna razón dejan de desempeñar su encargo, y durante este período cometen un delito, es decir, no será necesaria la declaración de procedencia para ponerlos a disposición de las autoridades competentes. Sin embargo, si se da el caso de que el servidor público haya vuelto a las funciones propias de su encargo, o a desempeñar otro cargo público, y antes de esto cometió un delito será necesaria la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para sancionarlos.

Lo anterior nos demuestra que la inmunidad procesal no es privilegio o derecho inseparable de ciertos servidores públicos, sino que es una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, de tal forma que el sujeto que goza de fuero o inmunidad procesal, lo disfruta en tanto desempeña el cargo al que se otorga este privilegio, pues al momento de separarse de su cargo ya sea temporal o definitivamente, deja de tener inmunidad procesal o fuero.

Artículo 113 Constitucional, este establece que las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya sea la federal o de alguna entidad federativa, según su ámbito de competencia, deberán determinar las obligaciones administrativas de estos, así como las sanciones por su incumplimiento, procedimientos, y autoridades para aplicarlas.

Este Artículo viene a objetivizar o materializar la responsabilidad administrativa, de la cual también tratan los Ar

tículos 109 y 114 de nuestra Carta Magna, sin embargo, en este precepto se concretiza la responsabilidad administrativa al disponer que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), y las Leyes locales que sobre la materia se expidan, deben determinar las obligaciones del servidor público, " a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones..." (29), las sanciones que además de las que señalen las leyes, consistirán en la suspensión, destitución, e inhabilitación del servidor público, así como en sanciones económicas que se impondrán tomando en cuenta el beneficio económico obtenido por el responsable, y los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, y que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos, o de los daños y perjuicios causados.

En cuanto al procedimiento la L.F.R.S.P., regula un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría, y Contralorías Internas dependientes de la misma, para la investigación, determinación de responsabilidades, y aplicación de sanciones a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, también señala las autoridades que determinarán las responsabilidades administrativas, señalando basicamente a las Unidades de Quejas y Denuncias, Las Contralorías Internas, los Titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la S.C.G.F., en particular.

El Artículo 114 Constitucional, establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las responsabilidades de los servidores públicos, ya sea política, pe

29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- Nonagésimatercera edición, Porrúa, México. 1991 pp. 92 a 96

nal, o administrativa, ya que, una vez transcurridos los plazos establecidos, se extingue la acción y la sanción correspondiente.

Así tenemos que el procedimiento de Juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, debiendo sustanciarse el juicio en un período no mayor de un año una vez iniciado el procedimiento.

La responsabilidad penal, por delitos cometidos durante el encargo del servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el Código Penal, que nunca serán inferiores a tres años, además de que la prescripción se interrumpe mientras el servidor público desempeña alguno de los cargos a que hace referencia el Artículo 111 Constitucional.

La prescripción en la responsabilidad administrativa, opera considerando la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, teniendo así que en los casos graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Este precepto constitucional no hace indicación alguna respecto a la prescripción de la responsabilidad civil de los servidores públicos, por lo que se atenderá a lo prescrito por el Código Civil, ya sea federal o local.

Después de comentar los Artículos Constitucionales que se relacionan con la responsabilidad de los servidores públicos, veremos la relación, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), con nuestro tema, siguiendo así un orden jerárquico descendente. La L.O.A.P.F., fue reformada el primero de enero de 1983, añadiéndose el Artículo 32 bis, el cual dió origen a la Secretaría de la Contraloría General de-

la Federación, con la finalidad de sistematizar las facultades de control y evaluación de la Administración Pública, así como fiscalización, dando de esta forma legalidad a los actos realizados por la S.C.G.F., en materia de fiscalización, control, y evaluación de la Administración Pública Federal. Por Decreto del 21 de febrero de 1992 se deroga el Artículo 32 y se reordena el Artículo 32 bis para ser el Artículo 32, el que actualmente enuncia las funciones de la S.C.G.F.

El Artículo 12 de la L.O.A.P.F., da facultad a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, para formular proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República, relacionados con la esfera de su competencia. Para nosotros es de suma importancia este Artículo, ya que, en nuestra opinión la L.F.R.S.P., en algunos casos llega a ser confusa u omisa, pudiendo ser subsanadas estas omisiones o confusiones con algún Reglamento, Decreto o Acuerdo, cuyo proyecto sea presentado por la S.C.G.F., puesto que es ella misma la que palpa las deficiencias de la Ley al ponerla en práctica, y quién mejor que ella para señalar los defectos que existen y la manera de subsanarlos.

El Artículo 32 indica las funciones y competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como la relación que debe mantener con otras dependencias y entidades, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Retomando el tema, y después de ver el objetivo que persigue la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, veremos su contenido. Antes vale la pena señalar que también indica cuatro tipos de responsabilidad: la política, administrativa, penal y civil. Y establece dos tipos de procedimientos el político y el administrativo. Antes de tratar lo relativo al procedimiento administrativo, haremos algunos comentarios respecto al juicio político.

El Artículo 110 Constitucional indica quienes están sujetos a juicio político (cfr. supra. p. 58)

Las conductas sancionables a través del juicio político son aquéllas que provocan perjuicios a los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y están señaladas en el Artículo séptimo de la Ley de Responsabilidades. Desde luego es im procedente el juicio político por la mera expresión de ideas, ya que esto ocasionaría que se aplicara como mera venganza política.

Las sanciones que se imponen a los servidores públicos sujetos al juicio político, son la destitución o la inhabilitación que puede ser de uno a veinte años. Es conveniente recordar que cuando algún servidor público de los sujetos a Juicio Político, comete un delito, se debe solicitar a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia para proceder penalmente en su contra.

Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), también prevé un procedimiento administrativo, sobre el cual no abundaremos por el momento, pues será objeto de un análisis más detallado en Capítulos posteriores de este trabajo, por lo pronto sólo se verá su contenido en la Ley.

Sujetos

Están sujetos a este procedimiento, según el Artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, los servidores públicos a que se refiere el Artículo 108 Constitucional en sus párrafos primero y tercero, que indica: "...se reputa

rán como servidores públicos...", y enuncia a los siguientes: Representantes de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, funcionarios y empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal.

El párrafo tercero del mismo Artículo señala a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. Además señala el Artículo segundo de la Ley Reglamentaria "...y todas aquéllas personas que manejen o aliquen recursos económicos federales", como lo comentamos anteriormente, con la última parte de este Artículo quedan incluidos todos aquéllos servidores públicos no señalados expresamente en la Constitución o la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Obligaciones de los Servidores Públicos.

Las obligaciones que se imponen a los servidores públicos están señaladas en el Artículo 47 de la L.F.R.S.P., el cual en su primer párrafo las señala en forma general: salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y en sus veintitres fracciones señala en forma específica, otras que trataremos en el Capítulo Tercero.

Procedimiento Administrativo.

El procedimiento administrativo es aplicado por la Se

cretaría de la Contraloría General de la Federación y sus Contralorías Internas en las dependencias y entidades de la Administración Pública, siendo auxiliada además, en su aplicación, por algunas otras autoridades. El procedimiento administrativo deberá ajustarse a lo que señala el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, mismo que se comentará más adelante.

Sanciones

También de las sanciones impuestas por el Artículo 53- de la Ley de Responsabilidades se hará un breve estudio, sin embargo de momento sólo se indicará cuales son:

- a) Apercibimiento Privado o Público
- b) Amonestación Privada o Pública
- c) Suspensión
- d) Destitución del puesto
- e) Sanción económica
- f) Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos.

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

Por último, la Ley de Responsabilidades trata lo relativo al Registro Patrimonial de Servidores Públicos, cuyo objeto es vigilar que no incrementen a costa del Estado su patrimonio.

Señalado el contenido de la Ley de Responsabilidades, enunciaremos algunas Leyes que complementan a la de Responsabilidades y son:

1. Ley de Planeación
2. Ley Federal de Entidades Paraestatales
3. Ley de Obras Públicas
4. Ley sobre adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de servicios relacionados con Bienes Muebles.
5. Ley General de Bienes Nacionales.
6. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Las Leyes enunciadas con anterioridad marcan los lineamientos a seguir por el Gobierno Federal, para un mejor aprovechamiento de sus bienes y recursos, a los cuales desde luego deben apegarse los servidores públicos, siendo sancionable por la Ley de Responsabilidades el incumplimiento de éstas Leyes. Cabe hacer la aclaración de que no son éstas las únicas leyes que contienen disposiciones relativas al servicio público, pues existe un nutrido acervo de Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y -- Circulares que deben ser observadas por los servidores públicos, ya sea el caso de que manejen bienes o recursos federales o que presten propiamente un servicio.

7. Ley de Presupuestos Contabilidad y Gasto Público, y su Reglamento.
8. Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.
9. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
10. Código Fiscal de la Federación.
11. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Estas Leyes son aplicables cuando existen daños o perjuicios contra la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, ocasionados por los servidores públicos, contemplando dentro de sus normas procedimientos para resarcir el daño ocasionado a la Federación del cual se hablará posteriormente.

12. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
13. Código Penal para el D.F., en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.
14. Código Federal de Procedimientos Penales.
15. Código Civil para el D.F., en materia común y para toda la República en materia Federal.
16. Código Federal de Procedimientos Civiles.
17. Ley Federal del Trabajo.
18. Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B Constitucional.

Las Leyes que acabamos de señalar vienen a complementar la aplicación del procedimiento administrativo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así tenemos que el Código Civil, trata lo relativo al daño moral y la responsabilidad civil de los servidores públicos.

El Código Penal en lo referente a los nuevos tipos delictivos (ejercicio indebido de servicio público, 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), dentro de los cuales puede encuadrarse la conducta de los servidores públicos, haciéndose por tanto acreedores a las sanciones señaladas por el propio Código Penal.

El Código Federal de Procedimiento Civiles, y la Ley Federal del Trabajo son de aplicación supletoria a la Ley de Responsabilidades, en la aplicación del procedimiento administrativo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, guarda una relación muy estrecha con la Ley de Responsabilidades, ya que, la primera establece entre otras cosas las obli

gaciones y derechos de los trabajadores de base al servicio del Estado, lo cual da la pauta para iniciar el procedimiento administrativo que prevé la Ley de Responsabilidades, cuando el incumplimiento de esto se encuadra dentro de las conductas sancionadas por la L.F.R.S.P. además de que en la aplicación de sanciones administrativas, a trabajadores de base se deben atender las indicaciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

I.4. Conceptos Básicos:

En éste inciso trataremos de algunos conceptos que serán utilizados en éste trabajo y del sentido que pretendemos darles.

Servidores Públicos.

Partiremos del concepto de servidor público, puesto que son los sujetos que con su actuación pueden dar origen al procedimiento administrativo.

Respecto a los servidores públicos, el Doctor Ignacio-Burgoa Orihuela dice: "En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la Ley."⁽³⁰⁾

30. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición Porrúa, México. 1984. pags. 551 y 552.

Además, señala Burgoa que la relación del servidor público con los gobernados se da a través de dos nexos jurídicos:

1. El principio de legalidad, que obliga al servidor público a sujetar su actuación en el desempeño de sus funciones a la Constitución y las Leyes que de ella emanen.
2. El nexo de responsabilidad, que exige del servidor público el realizar sus funciones con honestidad, debiendo preferir el interés público a sus propios intereses, pues debe tener siempre presente el espíritu de servicio.

Puede darse la violación a los nexos antes mencionados provocando consecuencias respecto a cada uno de ellos. La violación del nexo de legalidad, provoca la interposición jurídica de los medios de impugnación, a través de juicios, procesos o recursos, de los cuales el juicio de Amparo es el principal medio de impugnación en nuestro país, los actos que contravienen la legalidad son invalidables, es decir, pueden ser anulados o modificados para restaurar el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas, ya que la legalidad es un principio intuitu actu.

El nexo de responsabilidad al ser violado, sujeta al servidor público a una sanción, que se aplica independientemente de los medios de impugnación contra los actos del servidor público, lo que indica que la responsabilidad es un principio intuitu personae.

El maestro Gabino Fraga no da una definición de servidor público, sin embargo indica que la administración pública como elemento de la personalidad del Estado, necesita de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del mismo. Además marca las diferencias que hay para él entre funcionarios y em-

pleados.

Funcionarios

Empleados

1. Duración del empleo

Son designados por un tiempo-determinado.

Tienen un carácter permanente.

Este criterio no funciona puesto que hay funcionarios que tienen la misma permanencia que los empleados.

2. Retribución

Pueden ser honoríficos

Son siempre remunerados

Esto tampoco es decisivo ya que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos son remunerados.

3. Naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado.

Relación de Derecho Público

Relación de Derecho Privado

La relación por su naturaleza es de Derecho público sean funcionarios o empleados

4. Poder de decisión

Tiene poder de decidir y ordenar.

Son meros ejecutores

(Todos los funcionarios son autoridades y no todas las autoridades son funcionarios)

5. Otorgamiento de Facultades

Se las otorga la Constitución o la Ley.

Se las otorga un Reglamento.

"Todos los Organos de la Administración Pública deben tener señaladas sus atribuciones en una Ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas que den motivo a esta distinción".

6. Carácter representativo.

Supone un encargo especial -- transmitido en principio por la Ley que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo.

Supone una vinculación -- interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

Este último criterio es el aceptado por-

Gabino Fraga, ya que indica que es el -
consignado en las disposiciones constitu-
cionales y estima que sí pueden separar-
se los servidores públicos que tienen -
carácter representativo de todos los que
son simplemente auxiliares de ellos.⁽³¹⁾

El maestro Andrés Serra Rojas, tampoco da una defini-
ción de servidor público, sin embargo, menciona que la Constitu-
ción y otras leyes han empleado los términos funcionarios y em-
pleados públicos marcando una distinción entre unos y otros por-
lo que respecta a los casos de responsabilidad, fuera de éstos -
no han marcado una diferencia entre ambos términos y con frecuen-
cia los emplean indistintamente. Además señala Serra Rojas una-
serie de distinciones entre funcionarios y empleados públicos, -
que no le son propias, tales como las que indica el Maestro Fra-
ga, por lo que no nos ocuparemos de ellas.⁽³²⁾

Para Jorge Olivera Toro sí existe una diferencia entre
empleados y funcionarios públicos y al respecto manifiesta: "El
funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública,-
debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la Ad-
ministración, pero su principal característica, es la de tener -
una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma in-
mediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función -
que desempeña con carácter de autoridad. La sociedad espera que
desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda
los intereses colectivos en la mejor forma posible y en el supre

31. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimaséptima --
Edición. Porrúa. México. 1988. pags. 128 a 130.

32. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Dé-
cimotercera Edición. Porrúa. México. 1985. pag. 351.

mo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada, por ello también están expuestos de continuo a la crítica pública. En cambio el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la Administración.⁽³⁵⁾

Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros dicen - que del funcionario público "...Es, pues funcionario público el que desempeña funciones públicas, esto es, funciones mediante -- las cuales realiza el Estado su destino..." y hace una distinción entre funcionario y empleado y dice "Es funcionario todo el que se incorpora voluntariamente al organismo del Estado; el empleado es el que se incorpora al organismo estatal haciendo del ejercicio de la función encomendada el objeto primordial de sus actividades y su vida. (34)

Por su parte Rafael Bielsa indica: "Toda autoridad realiza una función del Estado, y en ésta función los agentes que representan al Estado son funcionarios Públicos. El funcionario conoce y decide, el empleado ejecuta o realiza".⁽³⁵⁾

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez expresa: "...el servidor público, es toda la persona que presta sus servicios al Estado... El funcionario es aquél que ejerce las actividades competencia u "oficios" del órgano y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas."⁽³⁶⁾

33. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. -- Cuarta Edición. Porrúa. México. 1976 Pags. 335 y 336.

34. GARCIA OVIEDO, Carlos. Et. al Derecho Administrativo. Tomo I. Novena Edición. E.I.S.A. Madrid 1968 pp. 303 y 304.

35. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Sexta -- Edición. La Ley. Buenos Aires. 1964 p. 458.

36. DELGADILLO GUITIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Tercera Reimpresión. LIMUSA, México 199 pp. 146 y 147.

Después de haber visto varias definiciones de servidor público, daremos nuestro punto de vista.

Para nosotros, la definición más acertada es la del -- Doctor Burgoa, ya que se refiere a los servidores públicos sin hacer ninguna distinción de acuerdo a su jerarquía u obligaciones, sino más bien haciendo énfasis en la obligación que tienen todos de dar un servicio Público, entendiéndolo éste en sentido amplio, el cual debe realizarse mediante la aplicación correcta de la Ley.

Dependencias y Entidades.

Respecto a estos términos, nos atrevemos a considerar que la Ley se refiere a la Secretaría de Estado cuando indica dependencias, y a las entidades paraestatales agrupadas a una coordinadora sectorial cuando dice "entidad".

Queja y Denuncia.

La queja no será tomada como un recurso y la denuncia no tendrá la misma acepción que en derecho penal, ambos términos serán empleados con una connotación diferente, de carácter administrativo, y la "Guía para la aplicación del sistema de Responsabilidades en el servicio público", emitida por la S.C.G.F., se encarga de dar esas dos definiciones.

Queja. "La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y ad

ministrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión la causan".

Denuncia. "La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva 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. (37)

37. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el servicio público. Mayo de 1985. p. 22.

C A P I T U L O I I

Procedimiento Administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este Capítulo trataremos lo relativo al procedimiento administrativo a que son sometidos los servidores públicos, -- cuando incurren en responsabilidad administrativa, es decir, al -- violar o incumplir cualquiera de las obligaciones que les impone la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos -- (L.F.R.S.P.), antes de comentar como se substancia el procedimiento comentaremos lo que es la responsabilidad, y que tipos hay de la misma, puesto que un servidor público puede incurrir en varios tipos de responsabilidad.

II.1. Responsabilidades de los Servidores Públicos

Como lo comentamos en el Capítulo precedente, el Gobierno mexicano se ha preocupado por sanar los vicios en que incurrió con cierta asiduidad, el personal de la Administración Pública Federal, para lo cual fue necesario señalar a los servidores públicos sus obligaciones y las sanciones que se deben imponer al incumplimiento de las mismas. De acuerdo a lo anterior, el incumplimiento de las obligaciones de un servidor público deriva en -- responsabilidad, la cual puede ser política, civil, penal o administrativa, pero para saber en qué consiste cada una de ellas antes veremos lo que es responsabilidad.

Para el Doctor Luis María Boffi Boggero este vocablo -- proviene del latín respondere que significa "estar obligado... la responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo-

obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la Ejecución de bienes del Deudor aclarado que el " concepto de responsabilidad presupone el previo incumplimiento de la obligación".⁽³⁸⁾

Para Eduardo Pallares la responsabilidad oficial como él mismo le llama " es la responsabilidad civil o penal en que incurren los funcionarios y empleados judiciales por delitos y faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones o labores" ⁽³⁹⁾

Gabino Fraga respecto de la responsabilidad oficial de los servidores públicos dice que la falta de cumplimiento de sus obligaciones (de los servidores públicos), provoca consecuencias jurídicas y que el funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad.

La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Administración de que forman parte.⁽⁴⁰⁾ Y se señala que en relación con la última la responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil.

En relación con la responsabilidad José Dávalos dice:-- "El presupuesto básico de la responsabilidad consiste en la existencia de un daño o perjuicio que afecte a una determinada persona. Dichos daños y perjuicios se pueden originar en la realización de un acto o un hecho jurídico, o ambos que perjudiquen a -- una persona; estas conductas dan origen al derecho que tiene esa-

38. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV. Bibliográfica Omeba. Argentina. 1967. pp. 791 y 792

39. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Decimosexta Edición. Porrúa, México. 1984. p. 714

40. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimaséptima -- Edición. Porrúa, México. 1988. p.140

persona, y excepcionalmente otra distinta, para exigir la reparación del daño o perjuicios sufridos" . (41)

Después de ver algunas definiciones de responsabilidad, nosotros daremos nuestra opinión al respecto:

Como ya lo hemos visto, la responsabilidad se da en -- función del incumplimiento de una obligación, y tratándose de -- la responsabilidad de los servidores públicos, estos incurren en responsabilidad cuando no cumplen con las obligaciones que les -- son impuestas para el mejor desempeño de sus funciones, y estas -- obligaciones estan señaladas en la Ley Federal de Responsabilida -- des de los Servidores Públicos en su Artículo 47.

Los servidores Públicos pueden incurrir en responsabi -- lidad y esta a su vez puede ser de varios tipos: política, admini -- strativa, civil, y penal. Trataremos más adelante de cada una -- de estas modalidades. (cfr. infra.85 a 89).

La responsabilidad en algunos casos no sólo recae en -- una persona, pues se dan casos en que en un acto que deriva en -- responsabilidad han intervenido más de un sujeto, de tal manera -- que la responsabilidad puede ser Directa, Subsidiaria o Solidaria, según lo establecen la Ley del Presupuesto Contabilidad y -- Gasto Público Federal, la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, y la Guía para la Aplicación del Sistema de -- Responsabilidades en el Servicio Público, emitida por la Subse -- cretaría "A" de la Secretaría de la Contraloría General de la Fe -- deración. (S.C.G.F.).

41. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Porrúa, México. - 1985. pp. 369 y 370

Responsabilidad Directa

Este tipo de responsabilidad está definida en el Artículo 46 de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, en su segundo párrafo, cuando indica que "Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron..."⁽⁴²⁾

De la lectura de este Artículo podemos deducir que el servidor público es responsable directo, cuando con su propia conducta viola cualquier obligación que le ha sido impuesta en función del servicio público que presta, generando entonces que se le aplique una sanción.

Para determinar la existencia de responsabilidad directa, es necesario individualizar la conducta del servidor público, ya que, puede resultar responsable al actuar con dolo, es decir, con la intención de dañar o bien, puede su conducta encuadrarse dentro de la culpa no dolosa que se da cuando se ha procedido sin la intención de dañar, pero sin tomar las precauciones necesarias, incurriendo en descuido, negligencia o falta de previsión.

Por lo anterior podemos decir que la base de este tipo de responsabilidad es la culpa en cualquiera de sus dos variantes, ya sea culpa dolosa o culpa no dolosa.

42. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Vigésimasexta Edición. Porrúa, México. 1991.

Responsabilidad Subsidiaria

El Artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (L.P.C.G.P.), también alude a la responsabilidad subsidiaria, y están sujetos a ella los servidores públicos que por la índole de sus funciones, no hayan revisado o que hubieren autorizado actos que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

No debe confundirse este tipo de responsabilidad con la subsidiaria prevista en el Artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal, pues en este tipo de responsabilidad el Estado responde de los daños causados por sus funcionarios en el cumplimiento de sus funciones, cuando estos no tienen bienes para responder del daño ocasionado, y los responsables subsidiarios deben responder con su patrimonio por su propia conducta.

En conclusión este tipo de responsabilidad en el fondo viene a ser lo mismo que la Directa, porque el servidor público que resulta responsable subsidiario, lo es en función de su propia conducta ya sea esta dolosa, culposa o negligente, sólo que la diferencia estriba en que con su actuación omitió la revisión o autorizó los actos de otros funcionarios públicos que dañaron el patrimonio de la Administración Pública, es decir, será responsable por haber permitido a otros el incumplimiento a sus obligaciones como servidores públicos.

Responsabilidad Solidaria

El tercer párrafo del Artículo 46 de la L.P.C.G.P., -- así como el Artículo 106 del Reglamento de la Ley sobre el Servi

cio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación establecen la Responsabilidad Solidaria, y al respecto nos indican que son responsables solidarios con los servidores públicos los particulares cuando participen en irregularidades que lesionen los intereses del erario federal u originen una responsabilidad.

Al respecto la Guía para la Aplicación del Sistema de responsabilidades en el servicio público, indica que para que se de este tipo de responsabilidad "...es necesario que dichos particulares intervengan indebidamente junto con los servidores públicos en la comisión de la falta administrativa, para que estos queden obligados solidariamente a la reparación del daño". (43)

Ahora bien, los particulares son obligados solidarios en función de la reparación del daño, de tal manera que si el servidor público repara el daño la obligación de reparación del mismo quedará extinguida para el particular y viceversa.

II.1.1. Responsabilidad Política

La responsabilidad política se presenta cuando la conducta de los sujetos que tienen a su cargo el despacho de intereses públicos fundamentales tales como Senadores, Ministros, Gobernadores, y demás señalados en el Artículo 110 Constitucional, redundan en perjuicio de los mismos y de su buen despacho, así como por violaciones graves a la Constitución, a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinen el manejo de fondos públicos.

43. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Op. cit. p. 59

De lo anterior tenemos, que están sujetos al juicio político los servidores públicos señalados en el Artículo 110 Constitucional:

- a) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- c) Secretarios de Despacho
- d) Jefes de Departamento Administrativo
- e) Representantes a la Asamblea del Distrito Federal
- f) El titular del Organismo u Organos de Gobierno del D.F.
- g) Procurador General de la República
- h) Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- i) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
- j) Magistrados y Jueces del Fuero Común del D.F.
- k) Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal-Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.
- l) Gobernadores de los Estados
- Ll) Diputados Locales
- M) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Los señalados en los tres últimos incisos, sólo serán sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales que de ella emanen, por el manejo indebido de fondos y recursos federales

Como lo explicamos con antelación la responsabilidad deriva del incumplimiento de una obligación, y en el caso de la responsabilidad política las obligaciones que tienen los servidores públicos, son la prohibición a incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamenta--

les o de su buen despacho. Lo anterior se traduce en los casos - señalados por el Artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- 1.- Ataque a las Instituciones democráticas
- 2.- Ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo Federal
- 3.- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- 4.- Ataque a la libertad de sufragio
- 5.- Usurpación de Atribuciones
- 6.- Infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales
- 7.- Omisión grave en la aplicación de la Constitución o de las Leyes Federales
- 8.- Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

II.1.2. Responsabilidad Penal

Este tipo de responsabilidad surge cuando los servidores públicos cometen algún delito de los descritos en el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, que se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos, y son:

- a) Ejercicio indebido de servicio público
- b) Abuso de Autoridad
- c) Coalición de servidores públicos
- d) Uso indebido de atribuciones y facultades

- e) Concusión
- f) Intimidación
- g) Ejercicio abusivo de funciones
- h) Tráfico de influencia
- i) Cohecho
- j) Peculado
- k) Enriquecimiento ilícito.

Cuando el servidor público comete cualquiera de los -- ilícitos anteriores, las Contralorías Internas de las dependencias o coordinadoras de sector deben dar parte al Ministerio Público para que se avoque al conocimiento del caso.

Debemos aclarar que cuando la conducta de un servidor público derive en responsabilidad administrativa y penal al mismo tiempo no se dará la exclusión de una con la existencia de la otra, pues ambas son de naturaleza diferente, de tal manera que se aplicarán al servidor público tanto el procedimiento administrativo como el penal, pudiendo darse los dos al mismo tiempo, - según las circunstancias del caso, ya que, se puede instruir en principio el procedimiento administrativo y durante o al término del mismo resultar el servidor público responsable de un ilícito, o bien en casos graves se anticipará el proceso penal, pudiendo durante el trámite del mismo iniciarse el procedimiento administrativo.

II.1.3. Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa surge al haber incumplimiento por parte de los servidores públicos de las obligaciones - que les son impuestas por la Constitución y las leyes que de ella

emanan. (44)

Gabino Fraga respecto a este tipo de responsabilidad dice que "tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones..."⁽⁴⁵⁾ Además agrega que le da origen una falta disciplinaria que es impuesta al empleado por la autoridad jerárquica superior a él.

Como lo indicamos anteriormente la responsabilidad surge a raíz del incumplimiento de una obligación, y en el caso de la responsabilidad administrativa, ésta se presenta cuando un servidor público no cumple con las obligaciones que le han sido impuestas, ya sea en la Constitución o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 47.

Responsabilidad Civil.

Esta se presenta cuando el incumplimiento de las obligaciones de un servidor público producen un daño al patrimonio del Estado, y es necesario indemnizarlo o resarcirlo del mismo, por lo que el servidor público deberá responder con sus bienes por el daño causado, en el caso de servidores públicos que tienen a su cargo el manejo de fondos, haciéndoles exigible la fianza que otorgaron al inicio de sus funciones.⁽⁴⁶⁾

Por último, el hecho que provoca la responsabilidad

44. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 552.
45. FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 141.
46. Idem.

un servidor público puede propiciar que éste, no sólo incurra en una de sus modalidades, sino según el caso en dos o más, es decir, la conducta del empleado público puede derivarse en la concurrencia de responsabilidad, administrativa y penal por ejemplo en cuyo caso, los procedimientos y sanciones se aplicarán autonomamente, es por ello que se puede dar el caso de que un individuo por la misma conducta quede sujeto a dos procesos y desde luego a dos sanciones diferentes. Puede incluso ocurrir que una misma conducta acarre una sanción política o administrativa como una penal e incluso civil.

Al respecto, el Artículo 109 Constitucional establece esta situación, prohibiendo que se imponga dos veces por la misma conducta sanciones de la misma naturaleza, con lo que entendemos que no se podrá imponer dos veces una sanción penal, civil o administrativa a un sujeto por la misma conducta, pero sí es posible que por la misma se le impongan sanciones de diferente naturaleza sea civil, penal o administrativa.

II.2. Recepción de Quejas y Denuncias.

Para determinar si existe o no responsabilidad por parte de los servidores públicos, es necesaria la substanciación del procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), y és te se inicia con la recepción de Quejas y Denuncias.

En el capítulo anterior ya señalamos lo que debe entenderse por queja y denuncia, ahora trataremos lo relativo a la forma en que se presentan, ante quién y quiénes pueden formularlas.

Las quejas y denuncias pueden ser presentadas por el -

público en general, o por servidores públicos cuando tengan conocimiento de irregularidades en el servicio público imputables a los servidores públicos.

Para saber ante quién se deben presentar, el Artículo 49 de la L.F.R.S.P., nos dice que las dependencias y entidades de la Administración Pública deben establecer unidades específicas de fácil acceso al público, para que los interesados puedan presentar quejas y denuncias contra los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, éstas unidades son las -- Oficinas o Unidades de Quejas y Denuncias dependientes de las -- Contralorías Internas de las dependencias o entidades.

Las quejas y denuncias pueden presentarse por escrito, en forma oral, por teléfono a través del Sistema Nacional de -- Atención a la Ciudadanía, o por los medios periodísticos.

Quando las quejas y denuncias se presenten en forma -- oral en la Oficina de Quejas y denuncias proporcionarán al quejoso un formato de presentación de quejas y denuncias y se le dará -- asesoría para llenarlo.

El formato de presentación de Quejas y Denuncias debe satisfacer ciertos requisitos, los cuales serán mínimos a efecto -- de no entorpecer el trámite de las quejas y denuncias y son:

1. Datos del quejoso o denunciante
 - a). Nombre del quejoso o su representante
 - b). Domicilio para recibir notificaciones y en el caso de los servidores públicos, la unidad de adscripción.
 - c). Ciudad
 - d). Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.

2. Datos del denunciado

- a) Nombre del denunciado
- b) Unidad de adscripción del denunciado, y en caso de que se desconozca se debe proporcionar cualquier información que pueda ayudar a la localización del área administrativa en que trabaja el denunciado.

3. Descripción.

Este punto es lo mismo que la exposición de hechos de una demanda, en ella el denunciante relatará aquéllos hechos -- que pudieran dar origen a la responsabilidad administrativa penal o civil de un servidor público.

4. Elementos de Prueba.

Si fuera posible el quejoso o denunciante presentará pruebas o indicará el lugar donde se encuentran si no están a su alcance.

Cubiertos los requisitos anteriores se entregará el formato a la Oficina de Quejas y Denuncias. (47)

Las quejas que se presenten a través del Sistema Nacio

nal de Atención Telefónica a la Ciudadanía deberán ser ratificadas por el quejoso. Este sistema opera con un mecanismo telefónico de captura de la petición ciudadana, dentro de la cual está, dar seguimiento y resolución a las quejas que presenten, con el personal especializado para atender al usuario oportunamente y eficazmente.

De las quejas que se presenten por escrito se entregará al quejoso o denunciante, copia sellada como acuse de recibo al igual que de todas y cada una de las promociones que presenten.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ha emitido el criterio de no iniciar el procedimiento administrativo, hasta en tanto no se agoten cuatro fases preparatorias a él y son: Recepción, Admisión, Tramitación e Investigación.

Recepción. Las Contralorías Internas deben promover la instalación de oficinas de Quejas y Denuncias en toda la República, para facilitar al público en general la presentación de sus promociones.

Admisión. En esta etapa se integrará la información contenida en la queja o denuncia y se analizará la misma de acuerdo a ciertos criterios para agilizar el procedimiento.

De acuerdo a lo anterior, sólo se admitirán las quejas en las que los hechos que se relatan puedan derivar en incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, pues aquellas en que sólo se exponga la deficiencia de un servicio deberán ser canalizadas al área operativa encargada de prestarlo, a efecto de que realice las acciones necesarias para corregir tal-

deficiencia.

Puede darse el caso de que se presenten ante las Contralorías Internas, quejas que por su cuantía o relevancia no sean de su competencia, en este caso deben informar al quejoso o denunciante ante qué autoridades debe acudir para presentar su promoción.

Las quejas o denuncias anónimas deberán ser rechazadas, salvo que la promoción esté acompañada de suficiente material probatorio, en cuyo caso la Contraloría Interna investigará de oficio.

En el caso de que la promoción sea notoriamente infundada o improcedente, la Contraloría Interna la rechazará de plano.

Ratificación. A través de la ratificación el quejoso o denunciante confirma ante la Contraloría Interna su denuncia y la razón de su dicho.

La queja o denuncia puede ser ampliada o presentarse pruebas supervenientes en la ratificación, durante la etapa de investigación, o ya substanciado el procedimiento.

También se admitirán las quejas o denuncias que se den a conocer por medio de la prensa; siempre y cuando el autor de la queja la ratifique. Y en caso de que no fuera ratificada si la Contraloría Interna, considera interesantes los hechos procederá a la investigación de oficio, considerando la denuncia como anónima.

Tramitación. Una vez recibidas las quejas o denuncias

se integrarán en un expediente y se turnarán inmediatamente al titular de la Contraloría Interna para iniciar el procedimiento de investigación. En el caso de las quejas y denuncias contra servidores públicos de una entidad coordinada, el Contralor Interno de la coordinadora de sector turnará copia de la queja a la Contraloría Interna de la entidad para que sea esta la que desarrolle la investigación.

Las quejas y denuncias que se presenten ante la S.C.G.F., se turnarán generalmente a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente para su tramitación, y aquéllas que se reciban en las entidades coordinadas se turnarán al titular de la Contraloría Interna o su equivalente en las entidades, quien ordenará el inicio del procedimiento de investigación, e informará del avance del mismo al Contralor de la coordinadora de sector.

Cuando las quejas o denuncias que se presenten sean en contra de los Contralores Internos, ya sea de las dependencias o entidades, éstas se presentarán ante la S.C.G.F..

Investigación. Esta etapa tiene por objeto determinar la existencia o inexistencia de los elementos o hechos que dieron origen a la queja o denuncia y corroborar su veracidad.

De todas las actuaciones que se realicen en ésta etapa ya sean de tipo contable, declaración de testigos, etc., se dejará constancia por escrito, en las que se contengan nombres y firmas de los que intervengan. (48)

48. Idem. cfr.

Antes de dar inicio al siguiente inciso consideramos conveniente mencionar que no sólo a través de las quejas y denuncias se inician las investigaciones y el procedimiento administrativo, sino también por medio de las auditorías que realizan la Secretaría y sus Contralorías Internas, cuando detectan hechos que pudieran implicar responsabilidad por parte de los servidores públicos auditados.

II.3. Competencia.

Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga señalan: "La competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto."(49)

Cipriano Gómez Lara indica al respecto que la competencia puede ser objetiva o subjetiva, la primera será en función del órgano jurisdiccional y la segunda en función del titular del órgano jurisdiccional. La competencia objetiva se puede determinar en base a cuatro criterios que son:

1. Materia
2. Grado
3. Territorio
4. Cuantía. (50)

49. DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRANAGA, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Porrúa, México. 1958. p.68.

50. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Tercera reimpresión. U.N.A.M. México. 1981 p. 156.

En este inciso veremos que la competencia sólo se va a regir en función de la cuantía o importancia del asunto y también a nuestro parecer de la calidad de los sujetos presuntos responsables.

Competencia por la Cuantía.

De acuerdo a lo anterior el Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), en su fracción VI indica que las sanciones de tipo económico se aplicarán por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a las cien veces el salario mínimo diario (S.M.D.) vigente en el Distrito Federal y que las aplicará la S.C.G.F., cuando excedan de éste monto. El Artículo 60 de la L.F.R.S.P., también dá competencia a las Contralorías Internas para imponer sanciones disciplinarias incluyendo aquéllas de tipo económico que excedan de cien veces el S.M.D. del Distrito Federal, pues éstas serán impuestas por la S.C.G.F., la que informará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad.

De lo antes expuesto, podemos observar que existe competencia concurrente entre la S.C.G.F., y las Contralorías Internas de las dependencias o coordinadoras de sector para la imposición de sanciones disciplinarias y en tratándose de sanciones económicas también habrá concurrencia salvo el caso en que exceda del monto de cien veces el S.M.D. del Distrito Federal en estos casos las Contralorías Internas incoarán el procedimiento y si después de desahogada la Audiencia que prevé el Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades se determina la existencia de Responsabilidad y su monto es superior a cien veces el S.M.D. del Distrito Federal, las Contralorías Internas remitirán el expediente.

diente en estado de resolución a la S.C.G.F., para que sea ésta la que imponga la sanción que corresponda.

Atendiendo a que la competencia también se rige en función de la importancia del asunto, veremos que las Contralorías Internas son las que en primer término deben conocer y resolver los asuntos de su ramo o sector, sin embargo cuando el asunto implique una infracción o falta grave de índole administrativa el asunto se remitirá a la S.C.G.F., para que conozca del caso y resuelva.

Ahora bien cuando los hechos denunciados impliquen responsabilidad penal las Contralorías Internas darán vista de ello a la S.C.G.F., y a la Autoridad competente para conocer del ilícito, según lo previene el Artículo 61 de la L.F.R.S.P., es conveniente aclarar que en éstos casos se da vista a la Secretaría sólo por la gravedad de los asuntos, para que siga de cerca el desarrollo de las investigaciones de la autoridad competente, -- pues la persecución de los delitos no entra en su esfera de competencia, además según el caso, también podrá aplicar una sanción administrativa independientemente de la que se aplique al servidor público.

Competencia en función de la Calidad de los Sujetos.

Para nosotros la competencia para el conocimiento y tramitación del procedimiento administrativo por parte de las Contralorías Internas y la S.C.G.F., no sólo opera en base a la cuantía o importancia del asunto, sino también en función de la calidad de los sujetos, según se desprende de la lectura del Artículo 58 de la Ley de Responsabilidades, puesto que los Contralores Internos de las dependencias serán sancionados por la Secretaría, cuando incurran en responsabilidades administrativas,

en tanto que los demás servidores públicos, serán sancionados -- por la Contraloría Interna de la dependencia, por acuerdo del superior jerárquico, según señala el Artículo 57.

II.4. Citación o Notificación al Trabajador para la Audiencia.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y las Contralorías Internas de las dependencias al recibir una queja o denuncia administrativa deben darle trámite, es decir, deben dar inicio al procedimiento, para lo cual deben citar al servidor público presunto responsable a una Audiencia, haciendo de su conocimiento la responsabilidad que se le atribuya, para que ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga por sí o a través de un defensor, señalando día y hora en que tendrá verificativo.

De acuerdo a lo anterior, vemos como se trata de dar cumplimiento a la Garantía de Audiencia que consagra el Artículo 14 de nuestra Carta Magna en su segundo párrafo "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas -- con anterioridad al hecho". (51)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expresa en su Artículo 64 fracción I "Citará al presun-

51. Constitución Política de los E.U.M. Op. cit. p. 13.

to responsable a una Audiencia,..."(52). Por lo tanto entendemos de ésto, que hace referencia a que se hará una citación al presunto responsable de una infracción administrativa. Siendo así tenemos que la citación según lo indica Gómez Lara "...Consiste precisamente en un llamamiento que se hace al destinatario de tal medio de comunicación para que comparezca o acuda a la práctica de alguna diligencia judicial fijándose por regla general, para tal efecto, día y hora precisos".(53)

En nuestra opinión, en el caso del artículo 64 de la L.F.R.S.P., se están cumpliendo con los elementos de la citación y se está llamando al servidor público a una diligencia aunque no judicial sino administrativa como lo es la Audiencia que previene dicho Artículo, señalándole día y hora precisos, para la celebración de la misma.

Por lo antes expuesto el citatorio o notificación deben contener los siguientes elementos:

1. Nombre del servidor público a quien se notifica.
2. Informar la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen.
3. Lugar, día y hora en que tendrá verificativo la Audiencia (debe ser de cinco a quince días hábiles después de hacer la notificación).
4. Se le hará saber su derecho a ofrecer pruebas y a alegar lo que a su derecho convenga por sí o por un defensor.
5. A nuestro criterio también debe fundamentarse.

52. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: Op. cit. p. 331.

53. GOMEZ LARA, Cipriano. Op. cit. p. 269.

La notificación o citatorio no sólo se hará al servidor público presunto responsable, pues también debe notificarse al titular de la dependencia a efecto de que se designe un representante que asista, según lo previene el propio artículo 64.

Para llevar a cabo la notificación será necesario seguir ciertas reglas análogas al procedimiento civil, y la Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público señala las siguientes:

1. Notificar personalmente al interesado y la Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades indica que al interesado o a su representante legal.
2. La notificación se debe hacer en el domicilio del servidor público, o en su defecto en el lugar donde presta sus servicios, en el centro preventivo en que se encuentre recluido si fuere el caso.
3. La notificación se ordenará y se realizará por personal de la S.C.G.F., a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o por el de las Contralorías Internas de las dependencias.
4. Cuando no se encuentre al servidor público se le dejará citatorio para hoja fija y en caso de que no espere en la hora y día señalado la notificación, ésta se hará por cédula, la que debe contener una relación sucinta de los hechos que dieron origen a la presente responsabilidad imputada al servidor público y el lugar, día y hora en que se llevará a cabo la Audiencia.⁽⁵⁴⁾

54. Guía para la Aplicación del Sist. de Resp. Op. cit. p. 39.

Respecto a éste último punto la Guía emitida por la -- S.C.G.F., no indica en qué lugar o a quién ha de entregarse la - cédula, en nuestra opinión se debe dejar en el lugar de trabajo - y el domicilio del servidor público. El notificador deberá ade- más asentar una razón en el expediente, en la que haga constar - las circunstancias por las cuales tuvo que hacer la notificación por cédula.

5. La notificación debe hacerse al presunto responsable - en un plazo de cinco a quince días hábiles antes de la Audiencia.

A nuestro parecer sería conveniente señalar en el cita torio al servidor público, que en caso de no presentarse se ten- drán por ciertas las acusaciones hechas en su contra.

II.5. Audiencia.

Según nos dice Eduardo Pallares la Audiencia "En gene- ral significa el acto en que el juez o tribunal oye a las partes o recibe pruebas. (§5)

La Audiencia que prevé la L.F.R.S.P., en el procedi- miento administrativo, tiene como finalidad otorgar la garantía- de Audiencia que consagra el Artículo 14 Constitucional, a quie- nes se aplique este procedimiento.

En el caso de la Audiencia que señala el Artículo 64 - de la L.F.R.S.P., en la misma el presunto responsable puede pre-

§5. PALLARES, Eduardo. Op. cit. p. 108.

sentar pruebas y alegatos por sí o por medio de un defensor. En el caso de los trabajadores que sean de base puede actuar como su defensor algún representante del sindicato al que pertenezca o varios de ellos debiendo entonces designar de entre ellos a -- uno o un representante común. También estará presente en la Audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, sin embargo, en la práctica funge como tal el personal encargado de la Unidad de Quejas y Denuncias del Organismo Interno de Control.

El Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades señala que el presunto responsable podrá presentar pruebas, y no se limita a señalar qué tipo de pruebas, por lo que se deduce que se pueden presentar cualquier tipo de las mismas, ya sea testimonial, pericial, inspeccional, confesional, etc.

Como lo señalamos anteriormente la Audiencia se lleva a cabo de cinco a quince días hábiles después de hecha la notificación.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o las Contralorías Internas en su caso, resolverán sobre la existencia o no de responsabilidad al concluir la Audiencia o dentro de los tres días hábiles posteriores a la misma imponiendo al responsable las sanciones administrativas correspondientes. Pero si la Secretaría no cuenta con elementos suficientes para resolver y/o detectar otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa por parte del presunto responsable o de otras personas, podrá ordenar la práctica de investigaciones y citará para otra u otras Audiencias a los implicados en el asunto.

Se deben levantar Actas Circunstanciadas de toda diligencia que se practique según lo indica el Artículo 66 de la L. F.R.S.P., también debe levantarse Acta de la celebración de la Au

diencia, que suscriban quienes hayan intervenido en la misma, --
apercibidos de las sanciones en que incurren los falsos declaran
tes.

Para nosotros, al igual que acontece en el procedimiento ci
vil, en el administrativo la incomparecencia del presunto respon
sable debe producirle a éste una confesión ficta de los hechos -
afirmados en la queja o denuncia.

II.6. Resolución.

El Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades indica -
que la Secretaría o sus Contralorías Internas "resolverán" si --
existe o no responsabilidad imponiendo al servidor público san-
ciones administrativas.

De acuerdo a lo anterior el concepto de resolución de-
be ser entendido como sentencia, ya que decide el fondo del asun
to, pues como lo expone Pallares "Sentencia es el acto jurisdic-
cional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones princi
pales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido du
rante el proceso"⁽⁵⁶⁾. Ahora bien, aunque la autoridad que re-
suelve el procedimiento administrativo no es judicial sino admi-
nistrativa también, está dando resolución al fondo de un asunto.

La Guía emitida por la S.C.G.F., hace referencia a que
la resolución debe ir fundada y motiva⁽⁵⁷⁾ y nosotros estamos de

56. Ibidem. p. 725

57. cfr. Guía para la aplicación del Sist. de Resp. en el - -
Serv. Páb. p. 50.

acuerdo con ello, más aún creemos que debe contener la misma estructura que una sentencia:

Preámbulo. Debe señalar lugar, fecha, autoridad de la cual emana, nombre de los presuntos responsables.

Resultandos. Son consideraciones de tipo histórico descriptivo, son los antecedentes del asunto, se hará referencia a las afirmaciones de quienes intervinieron y de las pruebas que ofrecieron en este punto no se emitirá ninguna opinión por parte de la Secretaría o sus Contralorías.

Considerandos. Deben ser las conclusiones y opiniones de la S.C.G.F. y sus Contralorías Internas, del asunto que se ventila ante ellas tomando en cuenta las pruebas que se le hayan presentado.

Puntos Resolutivos. En esta parte se debe indicar el sentido de la resolución, es decir, si es absolutoria o condenatoria, y en el último caso se debe precisar en que consiste la sanción al servidor público y si es de tipo económico se precisará su monto. ⁽⁵⁸⁾

Además el Artículo 68 de la Ley de Responsabilidades - señala que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y sus Contralorías Internas deben constar por escrito, y que se asentarán en un registro que contendrá una sección de procedimiento disciplinarios y otra de sanciones impuestas.

Por último, la resolución según lo indica el Artículo 64 en su fracción II, se notificará al presunto responsable a su

58. GOMEZ LARA, Cipriano. Op. cit. pp. 319, 320.

jefe inmediato, al representante que haya designado la dependencia y al superior jerárquico, dicha notificación la hará la S.C. G.F., o sus Contralorías Internas, ya sea que absuelvan o condenen al servidor público.

II.6.1. Aplicación de sanciones por parte del "Superior Jerárquico".

El Artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos indica que el superior jerárquico es el titular de la dependencia o coordinadora de sector. El propio Artículo 48 nos dice que el superior jerárquico "...aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su dependencia".⁽⁵⁹⁾ Luego entonces el superior jerárquico sólo podrá imponer algunas sanciones las cuales están señaladas en el Artículo 56 de la Ley de Responsabilidades, y son:

Apercibimiento, amonestación y suspensión del empleo - cargo, o comisión, cuando sean de tres días hasta tres meses, y durante ese mismo período de tiempo aplicará también la suspensión del empleo cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos de confianza. Asimismo está facultado para aplicar sanciones económicas cuyo monto no exceda del equivalente a cien veces el Salario Mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

El Artículo 60 de la L.F.R.S.P., establece que las Contralorías Internas de las dependencias serán competentes para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo mon-

59. L.F.R.S.P. Op. cit. p. 327

to exceda a cien veces el S.M.D. del Distrito Federal, puesto -- que éstas están reservadas exclusivamente a la Secretaría, la -- que informará del procedimiento al titular de la dependencia o -- entidad. En cuyo caso la Contraloría Interna turnará el asunto -- a la Secretaría previo informe al superior jerárquico.

Al parecer de la lectura de los Artículos 56 Fraccio-- nes I, III, IV, 57 y 60 se debe entender que las Contralorías In-- ternas tienen a su cargo la investigación, aplicación del procedi-- miento administrativo y su resolución, el titular de la depen-- dencia o coordinadora de sector será el encargado de acuerdo a -- lo que establece el propio Artículo 56, de aplicar algunas san-- ciones esto es, las Contralorías Internas llevan a cabo el proce-- dimiento hasta emitir una resolución y una vez que lo han hecho -- el titular de la dependencia es quien se encarga de aplicar la -- sanción que contenga la resolución de la Contraloría Interna, -- pues el segundo párrafo del Artículo 57 señala que las Contralo-- rías Internas son las encargadas de aplicar las sanciones que -- ellas mismas determinen en sus resoluciones sólo que por "acuer-- do" del superior jerárquico.

Existen sanciones que sólo pueden ser aplicadas por la propia Secretaría de la Contraloría, el Artículo 56 de la L.F.R. S.P., señala en la Fracción VI que la Secretaría de la Contralo-- ría General de la Federación está facultada para imponer o apli-- car sanciones cuando excedan de cien veces el S.M.D. del Distri-- to Federal, es decir, será la propia Secretaría, la que ejecute-- las sanciones cuyo monto exceda la cantidad antes señalada.

El Artículo 58 de la Ley, faculta a la Secretaría para aplicar las sanciones que correspondan a los Contralores Inter-- nos de las dependencias cuando incurran en responsabilidad admi-- nistrativa.

Pues bien, de todo lo anterior podemos concluir que la

Secretaría y sus Contralorías Internas conocen y resuelven el -- procedimiento administrativo, y el titular de la dependencia se encarga de aplicar sus resoluciones salvo los casos que ya hemos mencionado.

II.6.2. Aplicación de sanciones a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En éste inciso trataremos de las sanciones que se imponen a los servidores públicos a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ya que, no todas las sanciones que establece el Artículo 53 de la L.F.R.S.P., pueden ser aplicadas directamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sus Contralorías Internas, sin antes demandar su imposición al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De la lectura del Artículo 56 de la Ley de Responsabilidades podemos deducir que la destitución y la inhabilitación, del empleo cargo o comisión tiene que ser demandada ante los tribunales laborales.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los asuntos en que se solicite la destitución o la inhabilitación de un servidor público cuando éste sea de base. El Artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Fracción I indica, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

Cuando la sanción que ha de aplicarse a un servidor público de base sea la inhabilitación o la destitución, después de tramitado el procedimiento administrativo y haberse dictado la -

resolución en la que se imponen estas sanciones por parte de la Secretaría, y/o de sus Contralorías Internas, es necesario que el titular de la dependencia o coordinadora de sector, demandante ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la destitución o inhabilitación del servidor público, siendo entonces dicho Tribunal el encargado de resolver finalmente sobre la destitución o inhabilitación del trabajador, salvaguardando así los derechos del trabajador al no ser destituido o inhabilitado sin justa causa.

Nos parece importante señalar la diferencia que existe entre aplicar la destitución por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando ésta sanción tiene su origen en las infracciones a la Ley Federal del Trabajo Burocrático y cuando se excita la actividad procesal de dicho Tribunal teniendo como origen de tal actividad la resolución que se dictó previamente en un procedimiento administrativo, pues en el primer caso la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será de carácter propiamente rescisorio, y en el segundo su resolución será una sanción, ya que la destitución o inhabilitación -- que dicte el Tribunal, deberá inscribirse en el Registro de Servidores Públicos sancionados e inhabilitados.

En relación con los trabajadores de confianza se seguirá también el mismo procedimiento, sin embargo, cuando éstos trabajadores están sujetos al Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, es decir que sus relaciones laborales se rijan por la Ley Federal del Trabajo, como es el caso de los trabajadores de PEMEX, después de emitida la Resolución por parte de la Secretaría o de sus Contralorías Internas, se aplicará por el superior jerárquico la destitución o inhabilitación atendiendo a lo que señala el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que se podrá rescindir la relación laboral por motivo razonable, que no sea necesariamente de las causas de rescisión -- que señala la Ley.

II.7. Recurso de Revocación.

Después de haber tratado, aunque a groso modo el desarrollo del procedimiento administrativo hasta su resolución, veremos a continuación que las resoluciones que se dicten en el mismo ya sea por las Contralorías Internas o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pueden ser impugnadas a través del recurso de Revocación.

Principiaremos entonces, por ver lo que es la impugnación. José Ovalle Favela nos dice al respecto "El concepto de medios de impugnación alude, precisamente, a la idea de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad".⁽⁶⁰⁾ Cipriano Gómez Lara nos dice respecto a los medios de impugnación "...La Teoría General del proceso sólo puede enfocar el tema de los medios de impugnación, admitiendo - que éstos son recursos, procedimientos, instancias o acciones, - que las partes tienen para combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, equivocados, no - apegados a derecho o injustos".⁽⁶¹⁾

Añade Gómez Lara que todo recurso es un medio de impugnación y por el contrario hay medios de impugnación que no son - recurso. El recurso es un medio de impugnación intraprocesal, - pues vive y se origina dentro del proceso como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como segunda etapa o instancia del proceso. También existen medios de impugnación extra o metapro-

60. OVALLE FABELA, José. Derecho Procesal Civil. Tercera Edición. Harla. México. 1989. p. 226.

61. GOMEZ LARA, Cipriano. Op. cit. p. 327.

cesales, no está dentro del proceso primario, ni forman parte de él pueden considerarse extraordinarios y frecuentemente originan nuevos o ulteriores procesos. Pueden considerarse como recursos, la apelación, la revocación y la queja que están reglamentados y se dan dentro del proceso común y corriente. (62)

La revocación es entonces un medio de impugnación. -- Eduardo Pallares nos dice al respecto: "Sólo procede contra los decretos y los autos no apelables y su objeto es que se rescinda la resolución contenida en el auto o decreto, sea para sustituirla por otra que el recurrente considera legal o para que -- aquélla quede sin efecto", y agrega "También significa anular o rescindir una resolución judicial". (63)

Desde luego este concepto se refiere a la revocación en el procedimiento civil, sin embargo, en la revocación del procedimiento administrativo de la L.F.R.S.P., también trata de anular o modificar las resoluciones que se emitan en ese procedimiento. No debemos confundir este recurso con la revocación administrativa porque esta última es un acto unilateral de la Administración pública, no interviniendo en él los particulares, puesto que no es un medio de impugnación de los actos administrativos.

Acosta Romero dice al respecto: "La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido que surtió efectos y que por razones de oportunidad técnica o interés público, se revoca... constituye un nuevo acto también perfectamente válido, que deja sin efectos al acto anterior pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado". (64)

Respecto a los recursos administrativos Santiago Bara

62. Idem.

63. PALLARES, Eduardo. Op. cit. 694 y 717.

64. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. 439.

jas Montes de Oca nos dice: "Siempre que cualquier persona estime que la aplicación de una sanción es injusta o excesiva (si admite haber incurrido en responsabilidad jurídica), se le da oportunidad de impugnarla haciendo uso de la vía administrativa antes de la jurisdiccional; más aún, cuando la Ley lo determina de be agotar previamente el recurso administrativo antes de ejercitar cualquier acción contenciosa, con la finalidad de que la propia autoridad que haya impuesto la sanción proceda a una revisión de sus actos y determine si son correctos o no, o si efectivamente se encuentran ajustados a una disposición legal o reglamentaria estimada incumplida". (65)

Para poder solicitar a la autoridad correspondiente -- que anule o modifique sus resoluciones a través del recurso de Revocación los servidores públicos cuentan con un plazo de quince días hábiles posteriores a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida. La Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, indica que los días se entenderán como hábiles, y aunque la Ley -- tampoco lo señala, creemos que la notificación surte efectos el día siguiente a aquél en que se practique, de acuerdo a lo que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles en su Artículo 321, que es de aplicación supletoria.

Tramitación del Recurso de Revocación.

1. Se inicia con un escrito del servidor público sancionado, en el que se indiquen los agravios que le causa la resolución que impugna, acompañará copia de la misma a su escrito y la

65. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa, México. 1985. p. 225.

constancia de que se le notificó, asimismo debe proponer las pruebas que considere necesario rendir.

Respecto a la copia de la resolución impugnada, cuando el recurrente no pueda exhibirla, así lo manifestará a la autoridad que esté conociendo del recurso para que ésta procure obtenerla directamente.

2. La Autoridad determinará si admite o no el recurso y las pruebas, y desechará de plano las que no sean idóneas para desvirtuar los hechos impugnados.

Una vez que se han admitido las pruebas deben desahogarse en un plazo de cinco días, plazo que puede ampliarse por una sola ocasión cinco días más. Los días deben entenderse como hábiles.

3. Después de haber concluido el período de pruebas el superior jerárquico en el acto emitirá resolución o dentro de los tres días siguientes notificándolo al interesado. En la práctica el cúmulo de trabajo no permite que se emita la resolución en este período de tiempo.

En el recurso de Revocación se puede dar la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida si la solicita el promovente, sujetándose a lo siguiente:

1. Cuando la sanción sea económica procederá la suspensión si el pago se garantiza de conformidad con el Código Fiscal de la Federación. En relación a esto nosotros consideramos que la Ley se refiere al Artículo 141 del Código Fiscal, en el que se señalan las formas de garantizar el interés fiscal, de las cuales sólo indicaremos aquéllas que creemos adecuadas al caso que nos ocupa. Por lo tanto se puede otorgar la garantía de las si-

güentes formas:

- a) Depósito de dinero en las Instituciones de Crédito autorizadas para tal efecto.
- b) Prenda o hipoteca
- c) Fianza otorgada por Institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

2. Se suspenderá también, la ejecución de la resolución - en tratándose de otras sanciones (suspensión, destitución, inhabilitación temporal, amonestación y apercibimiento), siempre y cuando se den los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso.
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida, produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra - del recurrente.
- c) Que la suspensión no produzca la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Una vez resuelto el Recurso de Revocación si se confirma la resolución, la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo inmediatamente en los términos que establezca la resolución. Las sanciones económicas constituirán créditos - fiscales a favor del Erario Federal, y se harán efectivas a través del procedimiento económico-coactivo de ejecución.

II.7.1. Recurso de Revocación Interpuesto ante el Superior Jerárquico.

Las resoluciones que emitan las Contralorías Internas-

de las dependencias se pueden recurrir ante el superior jerárquico de las mismas, o por las propias Contralorías Internas cuando el superior jerárquico les delegue esta facultad por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando las resoluciones recurridas las emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por medio de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, conocerá el recurso de Revocación la Dirección General Jurídica de la propia Secretaría. En las resoluciones emitidas por la Secretaría el servidor público afectado podrá optar por interponer el recurso de Revocación ante la propia Secretaría o impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

II.7.2. Impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, da competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer del recurso de revocación contra las resoluciones en que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, señalando además que las resoluciones dictadas por ese Tribunal que anulen las sanciones y caucen ejecutoria, restituirán al servidor público el goce de los derechos de que se le hubiere privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Cuando la resolución en que se sancione a un servidor público sea emitida por la Secretaría, el afectado puede optar por interponer el recurso de Revocación ante la propia Secretaría o ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que recaiga al recurso de Revocación - -

cuando ésta se emita por el superior jerárquico también podrá -- ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones que emita el Tribunal Fiscal de la Federación absolviendo al servidor público, pueden impugnarlas la Secretaría o el superior jerárquico.

Las sanciones administrativas impuestas en resolución-firme, serán ejecutadas de inmediato, en los términos que disponga la resolución. Las sanciones de tipo económico se constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, y se harán - - efectivas a través del procedimiento económico-coactivo de ejecución.

C A P I T U L O I I I

Sanciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ya hemos dicho, que la responsabilidad de los servidores públicos, deriva del incumplimiento de las obligaciones que se les imponen para el mejor desempeño de sus funciones, pues - - bien en este capítulo trataremos lo relativo a las obligaciones de los servidores públicos previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), y las sanciones que se les aplican por el incumplimiento de las mismas.

III.1. Sanciones impuestas a los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Antes de tratar lo relativo a las sanciones administrativas que prevé la Ley Federal de Responsabilidades, comentaremos lo que es una sanción.

Acosta Romero nos dice: "Podríamos decir que mientras toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa.

La sanción administrativa en términos generales, puede definirse como 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 socie-- dad". (66)

Fraga dice respecto de las obligaciones y sanciones -- que se imponen a los servidores públicos: "La determinación de -- las faltas disciplinarias significa muy serias dificultades, al-- grado que no siendo fácil señalar una a una las obligaciones de-- cada empleado, se puede afirmar que tampoco puede hacerse una -- enumeración de sus infracciones. Por regla general, las disposi-- ciones legales se limitan, ante esa imposibilidad, a definir la-- falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obliga-- ciones inherentes al cargo". (67)

Alberto Trueba Urbina indica que: "...entre delitos y-- faltas no hay diferencia sustancial jurídica, sino manifestacio-- nes de mayor o menor gravedad. Por esto, se ha dicho que la fal-- ta es delito venial o delito contravencional. En el Derecho Mexi-- cano, las faltas no corresponden al campo rigurosamente penal; -- forman parte del Capítulo de potestades del Derecho Administrati-- vo de carácter punitivo". (68)

La definición que da Acosta Romero nos parece adecuada, ya que los servidores públicos tienen que dar cumplimiento en el desempeño de sus funciones a las leyes administrativas, pues la Administración Pública debe operar en base a ellas.

Por su parte Serra Rojas expresa que: "El Poder disci-- plinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su per--

66. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 574

67. FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 170.

68. TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Penal del Trabajo, Edicio-- nes Botas, México. 1948. p. 110.

sonal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo.

El poder disciplinario es interno a la Administración a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas.

De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se producen por las faltas en el orden interno no pueden ser impuestas: a) Unas directamente por la propia Administración Pública; y b) Otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado". (69)

De lo anterior, podemos observar que Serra Rojas se refiere al procedimiento administrativo laboral que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando indica poder disciplinario.

Roberto Muñoz nos dice: que el "El Derecho de sancionar es la facultad del patrón de disciplinar y premiar a los trabajadores para fortalecer y fomentar el cumplimiento de sus obligaciones", y clasifica las medidas sancionadoras en disciplinarias y premiales y respecto a las primeras expresa "...son los castigos que se imponen a los trabajadores por la inobservancia de sus obligaciones con el fin de fortalecer y fomentar su cumplimiento". (70)

En conclusión, el Estado tiene la facultad de imponer-

69. SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Tomo I p. 453.

70. MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo. Tomo II Porrúa México. 1983 p. 268.

sanciones a los servidores públicos, cuando estos no dan cumplimiento a las obligaciones que se les imponen para el mejor desempeño del servicio público que prestan, y aplicará las sanciones a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de sus Contralorías Internas, de los Titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las sanciones administrativas que se aplican en el procedimiento administrativo que prevé la L.F.R.S.P. son:

- a) Apercibimiento privado o público
- b) Amonestación privada o pública
- c) Suspensión.
- d) Destitución del puesto
- e) Sanción económica
- f) Inhabilitación temporal.

De cada una de éstas sanciones trataremos más adelante, antes, veremos cuales son las obligaciones que se imponen a los servidores públicos, pues el incumplimiento de ellas da origen a las sanciones antes aludidas.

III.1.1. Obligaciones que establece el Artículo 47 de la Ley -- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (L.F.R.S.P.), establece una serie de obligaciones que deben ser observadas por los empleados públicos, ya que, el incumplimiento a estas obligaciones traería como consecuencia el dar inicio al procedimiento administrativo a través del cual se les aplicaría alguna sanción si se les encuentra responsables. Estas obligaciones están enumeradas en el Artículo 47 de la L.F.R.

S.P., pero antes de analizarlas debemos partir de lo que es la obligación para un empleado público en el desempeño de su trabajo.

Para Serra Rojas "Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público"⁽⁷¹⁾

En relación con las obligaciones de los trabajadores y patronos, Mario de la Cueva nos dice que la prestación del trabajo y el pago del salario son las dos obligaciones base que configuran la relación de trabajo y que de estas se derivan otras que denomina obligaciones inherentes o derivadas directamente de las obligaciones básicas.⁽⁷²⁾ Nosotros estamos de acuerdo con esto en parte, porque para nosotros las obligaciones derivadas o inherentes no serán las que señala De la Cueva. (La obligación de proporcionar el trabajo, la de recibir el producto del trabajo, la obligación de proporcionar los instrumentos y útiles de trabajo y la de coadyuvar a la guarda de los instrumentos y útiles de trabajo propiedad del trabajador), sino aquéllas que señala el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades. Esto es, el empleado o servidor público no sólo debe limitarse a prestar su trabajo, sino que en la ejecución del mismo debe procurar actuar con honradez, lealtad, eficiencia y demás obligaciones que le señala la Ley de Responsabilidades.

Enunciaremos ahora las obligaciones que señala el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

71. SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Tomo I p. 379.

72. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Décima Primera Edición, Porrúa México. 1988. p. 391.

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

El primer párrafo del Artículo 47 nos señala los valores que se van a tutelar que son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La fracción primera indica "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".

En relación con la obligación que tiene el servidor público de actuar con diligencia Serra Rojas nos dice que: "Este deber como obligación fundamental del empleado, implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera".⁽⁷³⁾ Además señala que implica las siguientes consecuencias:

- a) Responsabilidad que se le encomienden al funcionario o empleado.

73. SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 383.

- b) Continuidad, que significa que el empleado dedique su tiempo al Estado en los horarios oficiales.
- c) Exclusividad que implica el deber de desinterés y la acumulación de empleos.

El deber de desinterés es el actuar con imparcialidad por parte del servidor público en los asuntos bajo su responsabilidad y vigilancia. Y la acumulación de empleos se refiere a los casos en que un servidor público tiene más de un empleo y no son compatibles con la función pública que desempeña. (74)

La fracción primera también se refiere a la suspensión o deficiencia del servicio público, es decir, los servidores públicos tienen prohibido realizar cualquier acto u omisión que provoque la paralización del servicio o que se preste en forma deficiente, o sin la calidad que se requiere.

Por último, la fracción primera prohíbe a los empleados públicos el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. En nuestra opinión esta última parte de la fracción primera se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos que tipifica el Código Penal en sus Artículos 214 Ejercicio Indebido de Servicio Público y 215 Abuso de Autoridad. (75)

La fracción segunda indica "formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes y programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;"

74. Idem.

75. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. -- Cuadragésimanovena Edición. 1991. pp. 70 y 71.

Esta fracción se refiere a la obligación que tienen -- los servidores públicos que manejan recursos económicos públicos, de ajustarse estrictamente a los planes que existen en la administración pública para el mejor aprovechamiento de los mismos, para poder cumplir así con la política de austeridad del Gobierno Mexicano.

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

De la lectura de esta fracción entendemos que no deben destinarse a usodistinto a aquél para el que fueron asignados los recursos, facultades o información, es decir, siempre serán empleados exclusivamente por los servidores públicos para el desempeño de sus funciones, pues el darles otro uso implica una falta administrativa, vgr. Los vehículos de las entidades o dependencias sólo deben ser utilizados por los servidores públicos para actividades propias de la entidad o dependencia, debiendo prohibirse que los utilicen para su uso personal.

A nuestro parecer esta obligación también se refiere a la que denomina Serra Rojas deber de discreción, y de secreto -- profesional de los servidores públicos, que según él mismo manifiesta: "implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con sus labores administrativas". (76)

La fracción Cuarta señala: "custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comi

sión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;".

Esta fracción, desde luego, implica el deber de discreción que mencionamos, además consideramos que no sólo debe limitarse a la custodia y conservación de documentación e información, sino que esa obligación de custodiar y conservar se debe hacer extensiva a los materiales, objetos o implementos puesto que se suscitan con mucha frecuencia las pérdidas de dichos materiales, ocasionando daños a la Administración Pública en su patrimonio. De esta forma se cumpliría con la obligación por parte de los empleados públicos que Mozart y Bermudez denominan "deber de conservar el material que les es confiado", y que consiste en la obligación de cuidar los elementos de trabajo que le son proporcionados por el patrón.⁽⁷⁷⁾ A efecto de evitar el cúmulo de trabajo y pérdida de tiempo, sería conveniente limitar esta obligación por la cuantía.

Fracción Quinta "observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratanto con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste".

En esta fracción se establecen dos obligaciones al servidor público, la primera es el observar buena conducta y respeto hacia las personas con quienes tenga trato con motivo de su trabajo. Esta obligación nos parece que se implantó con mucho acierto, ya que, el público o cualquier persona que trate con un empleado público en función del servicio que preste a una dependencia o entidad, tiene derecho a que se le trate con cortesía,

77. MOZART, RUSSOMANO, Víctor y BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del Trabajo. Cárdenas. México 1982. p. 167.

respeto y diligencia, pues analizando un poco la situación es la ciudadanía, la que con el pago de sus impuestos mantiene a la Burocracia.

La otra obligación que va implícita en esta fracción es lo que Serra Rojas denomina Deber de desinterés imparcialidad y neutralidad, y al respecto manifiesta: "Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase que sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere la responsabilidad y vigilancia de los mismos." (78)

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

La obligación que establece esta fracción es análoga a la del Artículo 132 VI de la Ley Federal del Trabajo apartado A, en que se prohíbe a los patrones dar mal trato de palabra o de obra a sus trabajadores. Además alude esta fracción al Abuso de Autoridad figura delictiva tipificada en el Artículo 215 del Código Penal.

La Fracción Séptima indica: "observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;".

Para nosotros esta fracción se refiere al deber de Obediencia y respecto a este Serra Rojas señala: "se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas. Sin la obediencia se rompe la -

78. SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Tomo I. pp. 383 y 384.

unidad de acción del poder público. Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores".⁽⁷⁹⁾

Ahora bien, esta obediencia se da en función de la relación de trabajo y al respecto Euquerio Guerrero nos dice: - "...El servicio debe prestarse bajo la dirección del patrón o su representante, a cuya autoridad esta sometido el trabajador en todo lo concerniente al trabajo".⁽⁸⁰⁾

Vemos entonces, que el respeto y la obediencia debida a un superior jerárquico, tiene como finalidad la optimización del servicio público.

Fracción Octava "comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;".

Esta fracción contiene dos obligaciones, la primera se refiere a que todo servidor público esta obligado a informar de las infracciones a la Ley de Responsabilidades al titular de la dependencia o entidad en que labora, a nuestro parecer esa información no sólo debe comunicarse al titular de la dependencia o entidad, sino también a la Contraloría Interna respectiva. En la práctica muchas veces no se da tal comunicación y esto obedece a la poca difusión que hay en el Sector Público de las obligaciones de los servidores públicos contenidas en la L.F.R.S.P., de tal manera, que en ocasiones el empleado o servidor público -

79. Ibidem. p. 385.

80. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Undécima Edición. Porrúa, México. 1980. p. 212.

desconoce que las conductas que observa y le parecen inadecuadas implican el incumplimiento de una obligación, y por lo tanto son sancionables, o aún cuando lo sepan desconocen ante quién deben informar tales faltas.

La otra obligación que contiene esta fracción es la de comunicar las dudas que pueden generar las órdenes recibidas. Es to reviste cierta importancia, pues el hecho de no entender la orden recibida, trae como consecuencia lógica el realizar el trabajo en forma inadecuada.

La Fracción Novena señala: "Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;".

El incumplimiento a esta fracción no sólo implica una sanción administrativa, sino que también puede generar una sanción penal, pues se da el supuesto previsto en la fracción segunda del Artículo 214 del Código Penal que tipifica el ejercicio indebido de servicio público.

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

Lo que se trata de evitar con esta obligación es infringir el deber de asiduidad como lo denominan Mozart Russomano y Bermudez Cisneros, que se refiere a que el trabajador debe presentarse a trabajar puntualmente y evitar faltar injustificadamente

a sus labores. (81) Estos autores al tratar esta obligación la dejan a cargo del propio trabajador, sin embargo, de la lectura de esta fracción se entiende que el incumplimiento no sólo se daría por parte del trabajador, sino también de sus superiores, y más bien a ellos va dirigida la obligación de no permitir que los empleados públicos bajo su dirección falten a su trabajo.

Esta Fracción también prohíbe el otorgamiento de licencias, permisos o comisiones con goce total o parcial de sueldo cuando no sea necesario.

Fracción Décimaprimerá "Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;".

Esta obligación se da en virtud de la incompatibilidad que puede suscitarse entre las funciones de dos o más empleos que pueda tener un servidor público, o bien, del tipo de actividad que realice y el tiempo que le toma realizarla, vgr. el Artículo 24 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, a la letra dice:

"Artículo 24. Ningún servidor público de la Administración de Justicia podrá desempeñar otro puesto".

Dichos servidores Públicos no podrán ser corredores, comisionistas, apoderados judiciales, tutores, curadores, albaceas, depositarios, síndicos, administradores, interventores en concurso, arbitros o arbitradores, ni ejercer la abogacía sino en causa propia". (82)

81. MOZART RUSSOMANO, Víctor y BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Op. cit. p. 167

82. Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Cuadragésimasegunda Edición. Porrúa, México. 1992. p. 251

La Fracción Décimasegunda indica: "Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el -- servicio público".

Para el fiel cumplimiento de esta obligación es necesario exigir a todo aquél aspirante a un cargo público la constancia de No Inhabilitación que señala el Artículo 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Esta obligación implica lo que ya hemos señalado como deber de desinterés, imparcialidad y neutralidad (supra p.123)

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

Esta obligación se relaciona con la anterior y tiene - como finalidad, evitar que el servidor público actúe con parcialidad en aquéllos asuntos en que tenga interés personal, fami-

liar o de negocios y que no pueda abstenerse de intervenir en -- ellos.

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

Tiene como finalidad esta obligación que el servidor público que tenga a su cargo un asunto que implique intereses en conflicto, lo resuelva con imparcialidad y rectitud, sin pretender beneficiarse personalmente o que se beneficien su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado consaguíneos, o por afinidad o civiles. Esta obligación no sólo es exigible al servidor público durante el tiempo de su encargo, sino hasta un año después de haber dejado el empleo.

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

Esta fracción prohíbe a los servidores públicos obtener beneficios adicionales no comprobables a los que le otorga --

el Estado con motivo de su empleo y hace extensiva la prohibición a su cónyuge y parientes hasta el cuarto grado consanguíneos, por afinidad o civiles.

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

La obligación contenida en esta fracción también trata de evitar que los servidores públicos actúen con imparcialidad.

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

Es de suma importancia la vigilancia del cumplimiento de esta obligación, pues la Secretaría de la Contraloría a través de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos y su verificación, puede detectar los casos que pudieran darse de enriquecimiento ilícito. Además esta obligación también opera como medida preventiva del enriquecimiento ilícito.

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

Esta obligación se relaciona con las actividades que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y tiene como finalidad auxiliarla para el mejor desempeño de sus funciones.

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

Esta obligación trata de evitar el encubrimiento o complicidad, ya que, la relación que existe entre los trabajadores y un superior, implica la supervisión de su trabajo y si esta supervisión es constante y adecuada permite detectar cuando se está incurriendo en incumplimiento de una obligación, administrativa.

Fracción Vigésimaprimer a "Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

Esta obligación implica la ayuda a otro órgano administrativo, para el mejor desempeño de sus facultades y atribuciones.

Fracción Vigésimasegunda "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y

Fracción Vigésimatercera "Las demás que le impongan -- las leyes y reglamentos.

Estas dos últimas fracciones nos parecen de suma importancia, ya que, pudiera parecer que las obligaciones impuestas a los servidores públicos que son sancionables administrativamente son solamente aquéllas que indica el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, limitándose por lo tanto a sancionar el incumplimiento de esas obligaciones, sin embargo, se dan conductas que infringen otras disposiciones que regulan el servicio público, las cuales también deben ser sancionadas conforme a la L.F.R.S.P., y es esta fracción la que da la facultad de sancionarlas.

En relación con lo antes expuesto, Delgadillo Gutiérrez, refiriéndose a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica: "...Los ordenamientos antes señalados no son los únicos que prevén derechos y obligaciones de los servidores públicos, pues éstos se encuentran dispersos en diversas Leyes administrativas así como reglamentos de condiciones generales de trabajo". (83)

El último párrafo del Artículo 47 de la L.F.R.S.P., se refiere a la obligación que tiene el superior jerárquico de informar a la S.C.G.F., de las quejas o denuncias que le planté un servidor público de su dependencia o entidad cuando el asunto así lo requiera, en este caso el superior jerárquico tiene que informar del trámite del asunto al servidor público. Además este último párrafo también faculta al servidor público a informar directamente a la S.C.G.F., del asunto cuando no lo haga el superior jerárquico, debiendo hacer de su conocimiento dicha comunicación.

Después de tratar lo relativo a las obligaciones de los servidores públicos, continuaremos con cada una de las sanciones que se imponen a través del procedimiento administrativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Artículo 53 enuncia las sanciones por falta administrativa y son:

1. Apercibimiento privado o público
2. Amonestación privada o pública
3. Suspensión
4. Destitución del puesto
5. Sanción económica
6. Inhabilitación Temporal.

III.1.2. Apercibimiento

La primera sanción que señala el Artículo 53 de la L. F.R.S.P., es el Apercibimiento.

En relación con el apercibimiento Pallares señala: - -
"Quiere decir gramaticalmente preparar, disponer lo necesario para alguna cosa; amonestar, avisar, prevenir.⁽⁸⁴⁾ El propio Pallares cita a Caravantes y dice: "Caravantes lo define como la prevención que consiste en la amonestación más o menos fuerte que hace el juez a alguno, para que sea más cauto en adelante y cuido de no volver a caer en la misma falta, si bien se llama la advertencia, la amonestación hechas por palabras templadas y que -

84. PALLARES, Eduardo. Op. cit..p.98

sólo se dirige a dar aviso; prevención la que tiene el tono de - reprobación directa, y, el apercibimiento la que reprueba con -- más fuerza y aun envuelve a veces conivación de multa o corrección". (85)

La Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, también da una definición de lo que es el apercibimiento entendido como una sanción administrativa. " Es una corrección disciplinaria a través de 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".

En conclusión el apercibimiento es una sanción administrativa que se impone al servidor público, con la finalidad de advertirle que haga o deje de hacer algo, y que si insiste en desobedecer se le aplicará una sanción mayor.

El apercibimiento según lo indica el Artículo 53 de - la Ley Federal de Responsabilidades puede ser privado o público.

III.1.2.1. Apercibimiento Privado.

El apercibimiento según lo indica la Guía emitida por la Secretaría de la Contraloría, será privado, cuando la autoridad administrativa lo realiza en forma verbal, sin dejar constancia documental de su imposición, ya que, esta sanción se aplicará en aquéllos casos que se consideren de escasa importancia. (86)

85. Idem.

86. Guía para la Aplicación del Sist. de Resp. en el Serv. Público. p. 68

Desde nuestro punto de vista si bien no es necesario - dejar constancia por escrito de la sanción en el registro de servidores públicos sancionados, si sería conveniente dejarla en el Departamento de Personal de la dependencia o entidad a la que pertenece el servidor público sancionado, esto, a efecto de formar un precedente si cometiera faltas a futuro, pues el Artículo 54 de la L.F.R.S.P. que se refiere a los elementos que han de considerarse para imponer una Sanción, en su fracción VI prevé la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y cómo ha de saberse si existe reincidencia si no obra por lo menos en el Departamento de Personal una constancia del incumplimiento anterior.

III.1.2.2. Apercibimiento Público.

El apercibimiento será público cuando se deje constancia por escrito de la aplicación de esta sanción y se inscriba en el Registro de Servidores Públicos Sancionados. Desde luego esta modalidad será aplicada cuando la importancia del caso así lo requiera. (87)

III.1.3. Amonestación.

La Amonestación es según Eduardo Pallares: "Requerimiento o apercibimiento judicial. La prevención judicial que se hace a una persona para que se abstenga de hacer algo". (88)

87. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servidor Público. p. 68.

88. PALLARES, Eduardo. Op. cit. p. 83.

Y la Gufa emitida por la S.C.G.F., la define así: "Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público. Consistente en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones".

De lo antes expuesto entendemos, que la amonestación es una sanción que se aplica a conductas no muy graves, pero que implican el incumplimiento de una obligación, por lo que la sanción aplicable tampoco debe ser muy severa.

Consideramos que después de haber visto las definiciones de Apercibimiento y Amonestación pudiera darse cierta confusión entre ambas sanciones, por lo que es necesario diferenciarlas y en nuestra opinión esa diferencia estriba en que el apercibimiento a pesar de ser una sanción no tiene en el fondo el propósito de castigar una conducta, sino más bien de advertir al servidor público, de que de continuar con el incumplimiento de sus obligaciones se le aplicarán sanciones más severas y con la Amonestación se impone ya una sanción al servidor público.

III.1.3.1. Amonestación Privada.

Al igual que en el caso del Apercibimiento privado la amonestación será privada, cuando la autoridad administrativa la aplique en forma verbal, sin dejar constancia documental de su aplicación.

Insistimos en que sí debe dejarse constancia de esta sanción, si no en el Registro de Servidores Públicos Sancionados sí en el Departamento de Personal de la dependencia o entidad a-

la que esté adscrito el servidor público. (cfr. supra. p.137).

III.1.3.2. Amonestación Pública.

Atendiendo a lo señalado en el inciso relativo al - -
apercibimiento público. (cfr. supra. p. 137). Se considerará -
pública la Amonestación, cuando exista constancia por escrito de
su aplicación y se inscriba en el Registro de Servidores Públi-
cos Sancionados.

La inscripción de la sanción tiene como finalidad que-
no pase desapercibida la aplicación de la amonestación, y así te
ner un antecedente en el expediente del servidor público, para -
que en caso de que realice otra conducta que implique el incum-
plimiento de sus obligaciones, se le imponga una sanción mayor.

III.1.4. Suspensión.

Otra de las sanciones que establece la Ley Federal de -
Responsabilidades de los Servidores Públicos es la suspensión.

Respecto a la suspensión Víctor Mozart Russomano y Mi-
guel Bermudez Cisneros dan una definición: "Cuando todos los - -
efectos contractuales desaparecen, más no en carácter definitivo
cuando desaparecen provisionalmente, para que renazcan algún - -
tiempo después se da la suspensión del contrato individual de --
trabajo ... cesa momentáneamente sus efectos, debiendo volver a-

producirlos en el futuro". (89)

Néstor de Buen cita una definición de Alberto José Carrero Igelno: "Cese temporal de la obligación del trabajador de ejecutar una obra o prestar un servicio, así como de otros derechos y deberes propios de la relación laboral, ante la presencia de ciertas causas fijadas por la Ley o estipuladas por contrato" (La suspensión del contrato de trabajo. Madrid, 1965, p.27). (90)

Roberto Muñoz define así la suspensión: "La suspensión de la relación de trabajo consiste en que continuando el vínculo laboral, cesan temporalmente los efectos de algunos de los derechos y deberes integrantes de la relación de trabajo". (91)

Tomando en consideración las definiciones anteriores, vemos que la suspensión, sanción que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene como finalidad el cese temporal de los efectos de algunos de los derechos y deberes que integran la relación laboral, motivado por el incumplimiento de las obligaciones que establecen el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Gomes Gottschalk y Bermudez dicen: "Una suspensión puede ser total o parcial, se da totalmente, cuando las dos obligaciones fundamentales, la de prestar servicio y la de pagar el salario, se tornan recíprocamente exigibles. Hay suspensión parcial cuando el empleado no trabaja y no obstante crea derecho al salario". (92)

89. MOZART RUSSOMANO, Víctor y BERMUDEZ. Op. cit. p. 266

90. DE BUEN L. Néstor, Derecho del Trabajo. Tomo I Quinta Edición, Porrúa, México. 1984. p. 543.

91. MUÑOZ, Roberto. Op. cit. p. 304.

92. GOMES GOTTSCHALK y BERMUDEZ. Curso de Derecho del Trabajo II. Cárdenas, México. 1979.p. 465.

Atendiendo a lo anterior, podemos afirmar que la suspensión como sanción administrativa es total, puesto que al trabajador no le es permitido prestar el servicio ni cobrar su salario durante el tiempo que dure la suspensión, pues en el caso de que aún cuando no se le permitiera desempeñar sus funciones, si se le pagara el salario no se trataría propiamente de una sanción, ya que no es un castigo dejar de trabajar por un tiempo, y que durante el mismo lapso de tiempo se siga cobrando el salario esto más bien parecería un premio.

Respecto a la duración de la suspensión, Cantón Moller indica: "Como se ve, la suspensión, siempre debe ser por espacios de tiempo definidos y desde luego se entiende que se reanudará aquélla relación al finiquitar el plazo". (93)

En relación con la duración de la suspensión, esta según se entiende de la lectura del Artículo 56 de la L.F.R.S.P., puede ser de tres días, hasta de tres meses.

En relación con lo anterior, Francisco Ramírez Fonseca, indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha adoptado el criterio de que "una suspensión por tiempo indefinido se equipara a una cláusula de exclusión..." "En cuanto al día en que el trabajador tiene la obligación de presentarse a trabajar será indudablemente el que le siga al de la terminación de la suspensión". (94)

Por último es conveniente aclarar que la Ley Federal -

93. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático Tercera Edición. Pac, México. 1988. p. 124.

94. RAMIREZ FONSECA, Francisco. Suspensión Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo. Segunda Edición. Pac. México. 1984. p. 27.

de Responsabilidades en su Artículo 64 fracción IV, también hace referencia a la suspensión de los servidores públicos, sin embargo, en este caso se refiere a la suspensión no como una sanción, sino más bien como una medida de carácter procedimental, que tiene como finalidad un mejor desarrollo de las investigaciones, -- por lo tanto no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público. (95)

III.1.5. Destitución del Puesto.

Otra sanción que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la Destitución.

Destituir según la definición que nos da el Diccionario es Privar a uno de su cargo: destituir a un magistrado Sinónimo de revocar, suspender, echar, destronar, deponer.

No encontramos una definición doctrinal de la Destitución, sin embargo, consideramos que la destitución es análoga a la rescisión de la relación laboral, pero ahora hay que saber -- que es la rescisión de la relación de trabajo.

Mario de la Cueva la define: "La rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones. (96)"

La Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades define a la destitución "Es la sanción administrativa por-

95 . Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.

96 . DE LA CUEVA MARIO. Op. cit. Tomo I. P. 241.

la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley". (97)

Néstor de Buen indica: "Debemos precisar que la rescisión sólo opera con respecto a las relaciones individuales, pero no a las colectivas". (98)

Respecto a la rescisión de los contratos en Materia Laboral Cavazos Flores expresa: "La rescisión de los contratos es una forma "patológica" de terminación de los mismos, ya que implica siempre y en todos los casos, el incumplimiento de lo pactado por alguna de las partes". (99)

De lo antes expuesto concluimos que la destitución es análoga a la rescisión de la relación laboral, ya que, en la destitución se da por terminada la relación laboral, prevista en la L.F.R.S.P., motivada por el incumplimiento de las obligaciones de un servidor público, y la solicita el superior jerárquico o la Secretaría de la Contraloría.

III.1.6. Sanción Económica.

El Derecho Laboral ha creado normas protectoras del salario, pues el salario por sí mismo, es el objetivo que pretende alcanzar el trabajador al alquilar su fuerza de trabajo. Es por esto que se prohíbe al patrón imponer multas a los trabajadores;

97. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.

98. DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. cit. p. 548.

99. CAVAZOS FLORES, Baltasar, Causales de Despido. Tercera Edición Trillas, México, 1988. p. 30.

suspender el pago del salario, o efectuar descuentos no autorizados por la Ley.

Respecto a la prohibición de descuentos De la Cueva manifiesta que: "El Salario es el patrimonio económico o material del trabajador... por lo tanto nadie puede tener el derecho de disponer libremente de él, los empresarios no pueden pretender ese derecho, ni siquiera con el pretexto de resarcirse de un daño..."(100)

Al imponer sanciones económicas a los servidores públicos no se contravienen las normas protectoras del salario, ya -- que, estas sanciones tienen como objeto, en principio resarcir -- al Estado del daño sufrido en su patrimonio y además el sólo -- hecho de establecer en la Ley una sanción económica es una forma de prevenir o evitar esos daños.

Ahora bien, al aplicarse una sanción económica no sólo se pretende resarcir al Estado del daño que ha sufrido, sino también a castigar la conducta del servidor público, pues bien puede darse el caso de que el servidor público reintegre los recursos de que dispuso, es por ello, que el Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica -- que cuando se apliquen sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, la sanción consistirá en -- aplicar dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

La Guía emitida por la Secretaría de la Contraloría para la aplicación del Sistema de Responsabilidades, ha señalado -- los casos en que procede la imposición de sanciones económicas y son:

100. DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. p. 365.

- a) "Cuando el servidor público distrae en provecho propio o de sus allegados fondos públicos y posteriormente los regresa".
- b) "Cuando el servidor público distrae en provecho propio o de sus allegados fondos públicos y nunca los repone".
- c) "Cuando el servidor público recibe beneficios adicionales de un particular con motivo de su función".
- d) "Cuando el servidor público distrae arbitrariamente -- fondos públicos para una finalidad pública distinta a la que estaban legalmente destinados". (101)

Desde luego no los ha señalado en forma limitativa, ya que, pudieran darse otros casos.

En relación con la aplicación de la sanción el Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

De lo anterior deducimos que no existe un límite en la determinación del monto de la sanción económica, pues ésta se determina en dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado, por lo que la base para determinarla serán el beneficio obtenido y daños y perjuicios causados.

La Guía para la aplicación del sistema de Responsabilidades señala: "...lo que debe entenderse por "lucro indebido", - está en función de la obtención de cualquier tipo de beneficio - adicional a la legal contraprestación que el servidor público re

101. Cfr. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servidor Público. p.p. 74 y 75.

cibe del Estado por tal función.

En los casos en que el Servidor Público reintegra los fondos públicos de que dispuso ilegalmente la sanción no incluirá el monto del daño, beneficio perjuicios causados por sí el -- monto que resultare de los dos tantos del mismo beneficio, daño o perjuicio, es de \$30,000.00 la sanción será \$60,000.00 (SESENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), ahora bien en este caso al igual que en la confesión del responsable opera la reducción del monto de la sanción a que se refiere el Artículo 76 de la L.F.R.S.P. que consiste en imponer al responsable dos tercios de la sanción - - aplicable, vgr. si la sanción era de \$60,000.00 con la reducción será de \$40,000.00.

Por lo que respecta a los casos en que los servidores públicos no provocan un daño o perjuicio al patrimonio del Estado, pero sí reciben un beneficio adicional de un particular con motivo de sus funciones, la aplicación de la sanción también será de dos tantos del beneficio obtenido, operando también en favor del infractor la reducción que prevé el Artículo 76 de la L.F.R.S.P., de tal manera que tomando en cuenta las cifras antes citadas, también dará por resultado una sanción cuyo monto sea cuarenta mil pesos.

De lo anterior vemos que en caso de aplicarse la sanción económica según lo establece el Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades, el procedimiento para su determinación sería el siguiente:

1. La sanción económica se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el Salario Mínimo mensual del Distrito Federal vigente al día de su imposición.

2. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Importe del beneficio obtenido	\$ 30,000
Dos veces el importe del beneficio	60,000
La cantidad líquida de la sanción es	60,000

La cantidad líquida de la sanción económica debe dividirse entre el Salario Mínimo mensual del Distrito Federal, vigente al día de su imposición.

Si el Salario Mínimo diario del D.F., es de \$1,000.00- el mensual es de \$30,000.00 por lo tanto.

$$\frac{60,000}{30,00} = 2$$

El cociente se multiplicará por el Salario Mínimo mensual vigente al día del pago, vgr. si es de \$2,000.00 diarios se rán \$60,000.00 mensuales, por lo que la operación a realizar será.

$$2 \times 60,000.00 = 120,000.00.$$

Por lo tanto el importe de la sanción económica al día de pago será de \$120,000.00⁽¹⁰²⁾

III.1.7. Sanciones económicas derivadas de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades y los de observaciones.

Los servidores públicos, cuya actividad sea el manejo,

^{102.} Cfr. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades Op. cit. p.p. 74 y 75.

recaudación custodia o administración de fondos y valores de la Federación, tienen la obligación de apegar su actuación a las -- disposiciones legales que regulen su actividad, y desde luego a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues el incumplimiento a esas disposiciones, ya sea en forma conciente o por negligencia se traduce en una irregularidad.

Las irregularidades cometidas por los servidores públicos que manejan fondos y valores del Gobierno Federal, pueden ser de Responsabilidad o de Observación cuando se presume que só lo se ha dado una falta de orden administrativo. Estas irregularidades se detectan a través del control ejercido por las Contralorías Internas, ya sea, por medio de visitas, auditorías o cualquier otro tipo de investigación. (103)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (S.C.G.F.) da una definición de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades: "Es un documento Jurídico y Contable que consigna las irregularidades en que incurre un servidor público con sus actos u omisiones que entrañen dolo, culpa, negligencia o in cumplimiento de las obligaciones que imponen las disposiciones legales, relacionadas con la actuación de las personas que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de Fondos y Valores, y que dichas irregularidades se traduzcan en daños o perjuicios al Gobierno Federal." (104)

103. Documento Informativo sobre las Generalidades en el Fincamiento de Pliegos Preventivos de Responsabilidad y Pliegos de Observaciones. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Noviembre de 1983. México. pp. 8 y 9.

104. Dcto. Infortvo. sobre las Generalidades en el Fincamiento de Pliegos. Preventivos de Resp. y Pliegos de Observs. Op. cit. pp. 12 y 13.

Asimismo señala que: "sirven de base para ejercer la acción de reparación del daño en favor del Erario Federal". (105)

Ahora bien, estos Pliegos de Responsabilidades, se aplican de acuerdo al tipo de responsabilidad que tengan en el asunto. Los servidores públicos, es decir, proceden:

Directamente. Cuando se fincan a cargo de los servidores públicos que ejecuten los actos u omisiones que causen daño o perjuicio al Erario Federal.

Solidariamente. Cuando en el acto u omisión que produjo un daño al Erario Federal ha participado un particular.

Subsidiariamente. Cuando son a cargo de los Servidores Públicos que con su actuación u omisión en la revisión o autorización de documentos o actos, propicien que se generen daños o perjuicios al Erario Federal.

A Quien Resulte Responsable. Cuando no es posible determinar al sujeto responsable, y el daño o perjuicio al Erario Federal se ha originado por robo, caso fortuito, o fuerza mayor, sin que haya culpa, dolo o negligencia por parte de los Servidores Públicos, en este caso el Pliego Preventivo de Responsabilidades se elabora sin señalar responsables, ya que, la Autoridad que conoce del asunto (puede ser el Ministerio Público o un juez penal) establecerá quienes son los sujetos responsables. (106)

En la aplicación de los Pliegos Preventivos de Responsabilidad, opera el beneficio de orden, de tal manera que prime-

105. Idem. p. 13.

106. Idem.

ro se exigirá la reparación del daño al responsable directo, luego al Subsidiario y por último al solidario.

El Marco Legal para el Fincamiento de Pliegos Preventivos de Responsabilidades se encuentra en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación Artículos 3° Fracciones VI y XI; 12; 39 Fracción I; En el Reglamento de la misma Ley en sus Artículos 6° fracción IV; 102; 103; 105; 109; y 111; así como la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público en su Capítulo V; y en el Reglamento de la misma Ley en su Título Quinto, Capítulo IV.

Los Pliegos de Observaciones tienen 3 modalidades:

- a) Por Falta de Justificación.
- b) Por Falta de Comprobación.
- c) De Observaciones de Orden.

Pliegos por Falta de Justificación. Es el documento - en que se hacen constar las irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones que afecten Fondos - o Valores propiedad o al ciudadano del Gobierno Federal, cuando se realizan sin que exista disposición expresa, en que se establezca el derecho de la Federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan - los requisitos necesarios. (107)

Pliegos por Falta de Comprobación. "Es un documento -

107. Dcto. Informativo sobre las Generalidades en el Fincamiento de p.p. de Responsabilidades y P. observaciones. Op. cit. p. 17.

en el que se consignan las irregularidades en que incurren los - Servidores Públicos que realizan operaciones que afecten los fon dos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, es- tando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no ampa- radas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados, o bien que los documentos carezcan- de alguno de los requisitos legales"(108)

La propia Secretaría de la Contraloría señala que la - documentación comprobatoria carece de los requisitos legales y - formales para dar validez para su expedición, cuando falte uno o más de los siguientes datos:

- a) Número de Registro Federal de Contribuyentes.
- b) Sello de quien extiende el documento.
- c) Firma del responsable de la operación.
- d) Visto Bueno para el pago o cobro.
- e) Especificación del precio unitario y total.
- f) Sello de pagado o recibido.

En los Pliegos de Observaciones se trata de regulari- zar las operaciones de los servidores públicos que manejen fon- dos y valores, fijándoles un plazo hasta de 45 días para compro- bar o justificar la operación. Si al término de este plazo no - hacen las comprobaciones o justificaciones necesarias, se les -- fincará responsabilidad.

El Marco Legal de los Pliegos de Observaciones se en- cuentra en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Va lores de la Federación en sus Artículos: 3º fracciones VI y XI;-

108. Dcto. Informativo sobre las Generalidades en el Fincamien- to de p.p. Op, cit. pp. 18 y 19.

12; 39 Fracción I; y en el Reglamento de la propia Ley en sus Artículos 6° Fracción III; 99; 100; 101; y 104.

Al parecer la diferencia entre los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, y los de Observaciones estriba en que los primeros se fincan tomando en cuenta la intención del servidor público de causar un daño, es decir, que ha actuado con dolo, culpa o negligencia, y en éstos el daño o perjuicio provocado al patrimonio de la Administración Pública Federal ya se produjo, sin embargo en los Pliegos de Observaciones pueden regularizarse las operaciones realizadas por el servidor público, para evitar que se produzcan daños y perjuicios al patrimonio del Gobierno Federal, además puede que las irregularidades que cometió el servidor público se hayan suscitado sin que haya existido la intención de provocarlas.

Las Contralorías Internas de las Dependencias están facultadas para fincar los Pliegos Preventivos de Responsabilidades y los de Actuaciones, dicha facultad está contenida en el -- "Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal", en su punto 3.2.

No debemos olvidar que las revisiones que se practiquen para detectar irregularidades en el manejo de fondos y valores de la Federación, deben ajustarse a lo que señala la Constitución Federal para las visitas domiciliarias, siendo el requisito indispensable que haya mandamiento escrito de la Autoridad -- competente; que funde y motive la causa legal del procedimiento y la ejecución del mismo.

Por lo que respecta a la reparación de daños y perjuicios, ésta se lleva a cabo a través de la Tesorería de la Federación o la del Departamento del Distrito Federal, ya que, una vez que se ha contabilizado el Pliego Preventivo de Responsabilidades, se remite a la Tesorería de la Federación o la del Distrito

Federal, según sea el caso, con el objeto de que en el acto de notificación al servidor público se cubra su importe y de no ser así se proceda al embargo precautorio de bienes del o los responsables.

En el caso de Pliegos de Observaciones, pasados los 45 días para su solventación, si ésta no se ha efectuado y, producen daños y perjuicios se constituirán en Pliegos Preventivos de Responsabilidades.

Los servidores públicos a quienes se les finquen Pliegos Preventivos de Responsabilidades, pueden inconformarse contra ellos mediante escrito que presentarán dentro de los veinte días hábiles siguientes a la notificación de los Pliegos, y sólo podrán ofrecer pruebas documentales las que acompañarán a su inconformidad, o deberán rendirlas quince días hábiles después de la presentación de la misma. La S.H.C.P. o el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores resolverá sobre la inconformidad. De no presentarse inconformidad se tendrá a los servidores públicos por conformes con los Pliegos que se les finquen.

III.1.8. Inhabilitación Temporal.

Al imponerse la inhabilitación temporal como sanción se está declarando al servidor público inhábil, veamos entonces lo que es inhabilidad.

Eduardo Pallares define la inhabilidad y al respecto indica: "La inhabilidad presupone la capacidad jurídica de la persona que es inhábil, pero a quien la Ley considera que carece de ciertas cualidades para desempeñar determinado cargo público... es capaz desde el punto de vista jurídico en general pero le está prohibido ejercer determinada función, debido a cierta circunstancia, que le impide desempeñarla con la eficiencia y la im

parcialidad que exige la justicia". (109)

El Diccionario Jurídico Mexicano, respecto a la destitución e inhabilitación indica: "La destitución y la inhabilitación se convinan copulativamente por la Ley, sin excepción alguna, en los delitos de los servidores públicos. Y parece lógico - que así sea, pues no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar definitivamente a un funcionario del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga. Y este acerto no queda privado de validez por parecer ilusoria una pena privativa de libertad. Bien puede ocurrir que a causa de indulto parcial u otros institutos jurídicos no llegue el reo a cumplir toda la pena privativa de libertad y siga, en cambio, inhabilitado para la función pública hasta completar el tiempo total de la condena".⁽¹¹⁰⁾

De lo anterior concluimos que la inhabilitación temporal es la prohibición que se decreta a un servidor público para ejercer cualquier cargo público, por un período de tiempo de seis meses a tres años, según sea la gravedad del caso. Y como lo señala la Fracción V del Artículo 56 de la L.F.R.S.P., se aplicará por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las Leyes aplicables.

III.2. Sanciones que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

109. PALLARES, Eduardo. Op. cit. p.420

110. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa y UNAM Tomo I-O Segunda Edición 1988. México. Director Jorge Madrid, Héctor Dávalos Mte. p. 1719.

do no contiene un título o capítulo especial en el que se consignen las sanciones aplicables a los servidores públicos cuando no den cumplimiento a sus obligaciones, sin embargo de la lectura - de esta Ley deducimos que si prevé algunas sanciones y son:

1. Sanción Económica.

El Artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado, indica los casos en que procede hacer retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, y en su Fracción I señala que se aplicarán en el caso de -- errores o pérdidas debidamente comprobadas. Es en este último - caso en el que puede decirse que se aplica como sanción.

2. Suspensión Temporal.

El Artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado enuncia las causas de suspensión temporal, sin embargo sólo puede considerarse como sanción la suspensión a la que alude el último párrafo del Artículo 45, es decir, la suspensión que se impone a los servidores públicos que manejan fondos y valores cuando cometan alguna irregularidad en el desempeño de sus funciones, la cual puede durar hasta 60 días, desde -- que se practique la investigación hasta que se resuelva sobre su cese.

3. Cese.

El cese que implica que el nombramiento de los trabajado

dores deje de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, también se aplica como sanción en los casos que señala el Artículo 46 de la L.F.T.S.E., en sus Fracciones I y V.

En la Fracción Primera, cuando se trata de abandono de empleo o repetida falta injustificada a las labores, cuando se cause la suspensión o deficiencia de un servicio o se ponga en peligro la salud o vida de personas o del equipo de trabajo.

Además el Artículo 46 también señala en la Fracción V otras causas de cese que deben ser decretadas por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y son:

a) Cuando el trabajador comete faltas de probidad, honradez, violencia amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes, o compañeros o contra familiares de unos u otros dentro o fuera de las horas de servicio.

b) La falta por más de tres días consecutivos al trabajo sin causa justificada.

c) La Destrucción intencional de edificios, obras, maquinaria, instrumentos materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Revelar asuntos secretos o reservados de los que tenga conocimiento el trabajador con motivo de su trabajo.

f) Comprometer por imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) La desobediencia reiterada e injustificada de las órdenes que reciban de sus superiores.

h) Concurrir habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga ener- -
vante.

i) Falta comprobada de cumplimiento de las condiciones --
generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Además la última parte de esta Fracción prevé la remoción del trabajador a oficina distinta de aquélla en que preste sus servicios, pero dentro de la misma Entidad Federativa hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva en definitiva sobre la Terminación de los efectos del nombramiento.

Asimismo el titular de la dependencia está facultado para suspender los efectos del nombramiento si con ello está de acuerdo el Sindicato, pero si no estuviere de acuerdo, y tratándose de los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual en incidente por se parado resolverá sobre la suspensión, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal, hasta agotarlo para determinar si se dá o no la Terminación de los efectos del nombramiento.

III.2.1. Obligaciones que establece el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tal y como lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez -

rez las obligaciones impuestas a los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal son numerosas y se encuentran tanto a nivel constitucional como legal y de reglamento".⁽¹¹¹⁾ Sin embargo, nosotros trataremos en este inciso de aquéllas que prevé el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.F.), ya que, es esta Ley la que regula -- las relaciones laborales entre la Administración Pública Federal y Organismos descentralizados y sus trabajadores.

Así tenemos que el Artículo 44 de la Ley antes aludida señala en ocho fracciones las obligaciones de los empleados públicos.⁽¹¹²⁾

Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

Fracción Primera: "Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección -- de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos";

Es entonces esta obligación lo que señalan Mozart y -- Bermudez como deber de Diligencia según el cual "el empleado debe ejecutar los servicios con presteza, perfección técnica, celo, dedicación, buena voluntad, todo en la medida de su fuerza física. y de su habilidad técnica".⁽¹¹³⁾

Fracción Segunda: "Observar buenas costumbres dentro -- del servicio";

111. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 150
112. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Vigésima octava Edición. Porrúa, México. 1991. pp. 37 y 38.
113. MOZART RUSSOMANO, Victor Et. al. Op. cit. p. 167.

Esta obligación es de carácter moral y social e implica la prohibición al trabajador de cometer actos inmorales dentro del lugar del trabajo.

Fracción Tercera: "Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo";

Es importante el cumplimiento de esta obligación para el buen desempeño de las labores de cualquier trabajador.

Fracción Cuarta: "Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo";

Esta obligación como la comentamos anteriormente (cfr. supra. p. 124) implica el deber de discreción y secreto profesional de los servidores públicos.

Fracción Quinta: "Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

Esta obligación es lo que Roberto Muñoz Ramón define como deber de fidelidad. "Por su deber de fidelidad el trabajador está obligado a no perjudicar y a procurar que no se perjudiquen tanto la persona y los bienes del patrón como los de los demás trabajadores vgr. avisar al patrón las deficiencias que puedan ocasionar daños y perjuicios a los bienes del patrón".⁽¹¹⁴⁾

Fracción Sexta: "Asistir puntualmente a sus labores."

Como lo indicamos anteriormente (cfr supra p. 128) esta obligación implica el deber de asiduidad.⁽¹¹⁵⁾

114. MUÑOZ RAMON, Roberto Op. cit. p. 173.

115. MOZART ROSSOMANO, Víctor. Et. al. Op. cit. p. 167

Fracción Séptima: "No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y"

Es importante el cumplimiento de esta obligación para mantener el orden en el lugar donde se presta la relación laboral.

Fracción Octava: "Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Esta obligación, que en principio implica un derecho del trabajador a superarse, es de suma importancia, ya que, en la medida en que tenga más conocimientos un individuo, será de mejor calidad el desempeño de su encargo.

III.2.2. Retenciones, Descuentos o Deducciones al Salario de los Trabajadores.

En el inciso relativo a la Sanción Económica, ya vimos (cfr supra pp.144 y 145), que existen normas protectoras del salario, que prohíben los descuentos, retenciones o deducciones del salario de los trabajadores, y que no obstante ello si es posible aplicar dichos descuentos, retenciones deducciones a manera de sanción económica, cuando el Estado ha sufrido un daño en su patrimonio.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no señala los descuentos, retenciones o deducciones como sanción salvo el caso que comentamos que puede tomarse como sanción que se indica en la Fracción Primera del Artículo 38 de la citada Ley, es decir, por errores o pérdidas debidamente comprobadas.

Los otros casos que señala el Artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de Retenciones, Descuentos o Deducciones al Salario de los Trabajadores están --plenamente justificados, y son:

d) Deudas contraídas con el Estado por anticipos de salarios, pagos con exceso.

b) Cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos -- para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, previa manifestación expresa del trabajador de su conformidad.

c) Descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

d) Descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.

e) Cubrir obligaciones a cargo del trabajador en las que haya consentido derivadas de la adquisición o uso de habitaciones, si la afectación se hizo en fideicomiso en alguna institución nacional de crédito autorizada.

f) Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes de -- la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán ser aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

Además señala el último párrafo del mismo Artículo, -- que el monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total excepto en los casos del pago de alimentos, obligaciones derivadas de la adquisición--

o uso de habitaciones baratas y del pago de préstamos para adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación.

III.2.3. Suspensión Temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador.

Anteriormente comentamos lo que es la suspensión (cfr supra. p. 139 a 142); por lo tanto en este inciso nos limitaremos a tratarla de acuerdo a lo que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 45 que indica que la suspensión será temporal, y las causas que dan lugar a esa suspensión temporal son:

a) "Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él".

b) "La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador".

De lo antes expuesto vemos que tampoco implica una sanción la suspensión si la sentencia es absolutoria, sin embargo, cuando se da el arresto la suspensión puede traer como consecuencia otra sanción que será el cese si así lo resuelve el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Respecto a la última parte de este Artículo ya habíamos comentado (cfr. supra p. 155) que sí opera como sanción la suspensión temporal para los trabajadores que manejan fondos y valores cuando cometan alguna irregularidad en el desempeño de -

sus funciones, pudiendo ser la suspensión hasta de 60 días.

III.2.4. Causas por las que dejan de surtir efectos el nombramiento o designación de los trabajadores sin responsabilidad para los Titulares de las Dependencias. Artículo 46 Fracción I y V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.); en su Artículo 46 indica cuales son las causas que dan motivo al cese, es decir, a que deje de surtir efectos el nombramiento o designación de un empleado público, sin embargo, de las cinco fracciones en que enuncia esos casos, sólo comentaremos dos fracciones la primera y la quinta, ya que, a nuestro parecer en los casos que indican dichas fracciones la actuación del servidor público ha provocado que se le sancione.

De la Fracción Primera sólo se considera impuesto como sanción el cese, cuando se den los siguientes casos:

- a) Abandono de empleo.
- b) "Abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva".

Es conveniente aclarar que para comprobar la repetición de la falta, se hace necesario levantar Acta Administrativa desde la primera vez en que tenga lugar el abandono de labores, a efecto de formar un precedente o constancia para cuando se re-

pita la falta.

La Fracción Quinta indica otros casos en que el cese opera como sanción y será aplicado por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estos casos ya fueron señalados anteriormente. (cfr. supra pp. 156 y 157) En términos generales implican faltas de probidad, honradez, violencia contra los compañeros de trabajo y jefes del trabajador, así como la negligencia del mismo en el desempeño de su empleo.

C A P I T U L O I V

Contradicciones y Lagunas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este capítulo trataremos aquéllos puntos que a nuestro parecer no son del todo claros en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), o en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.), así como las omisiones en que incurren dichas Leyes.

IV.1. Levantamiento de Actas Administrativas.

Cuando se presume que un servidor público ha incurrido en responsabilidad administrativa, es necesario, para determinar si existe o no responsabilidad, dar al presunto responsable la oportunidad de ejercer su garantía de Audiencia, consagrada en el Artículo 14 de nuestra Constitución Federal, y con el levantamiento de Actas Administrativas se hace efectivo el cumplimiento de esta garantía.

Para dar inicio veamos la definición que nos da Eduardo Pallares de lo que es una Acta. "El documento en el que se hace constar determinado acto judicial como embargo, remate, - - audiencia, visita, etc." (116)

116. PALLARES, Eduardo. Op. cit. p. 59.

Al no existir una definición de lo que es una Acta Administrativa, y considerando la definición anterior, podemos entonces concluir que las Actas Administrativas, son aquéllos documentos en que se hacen constar determinados actos administrativos tales como la Audiencia, o cualquier otra diligencia, según lo prevé el Artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Artículo 66 dispone el levantamiento de Actas Administrativas, y aunque señala "Se levantará Acta Circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen...", el hecho de indicar Acta Circunstanciada no quiere decir que no sea administrativa, si es administrativa, sólo que al indicar circunstanciada implica que debe precisar los hechos, y las circunstancias en que se produjeron con detalle, pudiera parecer esta explicación sin sentido, sin embargo, en la práctica es común que haya confusión entre el personal de las Contralorías Internas respecto a las Actas Administrativas por el hecho de indicar la Ley Actas Circuntanciadas, ya que, generalmente el personal que en ellas laboran son Contadores Públicos o Licenciados en Administración de Empresas, quienes la mayoría de las veces piensan que son dos cosas diferentes Actas Administrativas y Actas Circunstanciadas, llegando incluso a diferenciarlas en que la primera Acta que se levanta para hacer constar una irregularidad será Administrativa y -- las posteriores que se levanten con motivo de la misma falta son circunstanciadas. Esta confusión también puede tener su origen en el hecho de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 46 Bis señala el levantamiento de Actas Administrativas.

En nuestra opinión la denominación adecuada es Acta Administrativa, ya que, es administrativo el Organó Interno de Control, encargado de llevar a cabo el levantamiento de las Actas -- en que se hacen constar las irregularidades en que incurrir los servidores públicos.

El Artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), indica que de toda diligencia se levantará Acta Circunstanciada que suscribirán quienes intervengan en ellas, y de acuerdo a lo que señala la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público (G.A.S.R.S.P.), las Actas Administrativas pueden levantarse desde la etapa de investigación en el procedimiento administrativo, a efecto de que en ellas se hagan constar elementos que hagan presumible la existencia de irregularidades imputables a servidores públicos, que constituyan responsabilidad administrativa.⁽¹¹⁷⁾ De la lectura del Artículo 64 de la L.F.R.S.P., se entiende que también se debe levantar Acta Administrativa de la Audiencia a que se refiere dicho Artículo.

Las Actas Administrativas deben reunir ciertos requisitos o elementos para tener validez, estos requisitos los señala el Artículo 66 de la L.F.R.S.P., y son :

1. La suscribirán quienes intervengan en ella, además, -- considerando que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades, -- nos parece adecuado aplicar al procedimiento administrativo lo -- que señala el Artículo 114 del Código Federal de Procedimientos -- Civiles, ⁽¹¹⁸⁾ respecto a que las declaraciones se asienten literalmente a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas al pie de la última hoja y la margen de las demás en que se contengan , y si no saben firmar que pongan su huella digital, y en caso de que se nieguen a firmar, lo harán el personal del Organó Interno de Control y demás personas que hayan intervenido, y quie--

117. Guía para la Aplicación del Sistema de Resp. en el Serv. Público. Op. cit. p. 47.

118. Código Federal de Procedimientos Civiles. Quincuagésima-- sexta Edición. Porrúa, México.- 1992. p. 278.

ran firmar haciendo constar el personal del Organismo Interno de Control que "X" se negó a firmar.

2. A quienes intervengan en el Acta se les debe apercibir de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad. Tena Suck y Morales S. respecto a la protesta comentan: "...la protesta es un acto procesal solemne y formal que tienen que hacer el que declara ante un juicio, en el que manifieste que está advertido de las penas en que puede incurrir si falsea a la verdad..." y además también señalan que sin el apercibimiento no se puede hacer efectivo el ejercicio y procedencia de la acción penal a quienes declaran falsamente.⁽¹¹⁹⁾ De acuerdo a lo anterior creemos conveniente que a la declaración de quienes intervengan en una Acta Administrativa debe antecederle la protesta.

El artículo 66 sólo se limita a señalar los dos requisitos anteriores, sin embargo, nosotros consideramos que la Ley Federal de Responsabilidades, debería, indicar algunos otros elementos que deben contener las Actas Administrativas, para tener validez y que los hechos que en ellas se hagan constar se entiendan con claridad. Dichos elementos son:

1. Lugar y fecha en que se actúa.
2. Indicar a quienes intervienen y con qué carácter. En este punto hay que incluir al representante de la dependencia, según lo señala el Artículo 64 de la L.F.R.S.P., y a los testigos de cargo, o descargo, dos testigos de asistencia, al Representante Sindical, y desde luego al trabajador presunto responsable.

Aunque la Ley de Responsabilidades no señala que deben

119. TENA SUCH, Rafael y Hugo Italo Morales Sandoval. Derecho Procesal del Trabajo. Primera Reimpresión. Trillas. México. 1991. -- p. 83.

Intervenir dos testigos de asistencia y el Representante Sindical cuando el presunto responsable sea trabajador de base, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 46 bis indica que cuando el trabajador incurra en las causas de cese a que se refiere la Fracción V del Artículo 46, se levantará Acta Administrativa, con intervención del trabajador y un Representante del Sindicato, testigos de cargo y descargo y dos testigos de asistencia. Creemos apropiado incluirlos en las Actas que se levantan a los Servidores Públicos en base al Artículo 64 de la L.F.R.S.P., porque en caso de resultar responsables, puede ser la falta en que incurren sancionable con el cese.

Los testigos de asistencia son una especie de testigos instrumentales y éstos últimos son definidos por Pallares como: "Testigo Instrumental. El que concierne a la celebración de un acto jurídico, como uno de los requisitos necesarios para la validez del mismo. Tales son los testigos que la Ley exige al Notario cuando éste autoriza una escritura pública, a los oficiales del Estado Civil en las Actas que levantan a los jueces del orden común cuando actúan con testigos de asistencia, etc."⁽¹²⁰⁾

3. Descripción de los hechos que hacen presumible la existencia de responsabilidad administrativa.

4. Además consideramos que al rendir su declaración cada uno de los que intervienen en el Acta Administrativa deben indicar sus generales, ya que en ocasiones en el Departamento de Personal de la Dependencia o Entidad no tienen los suficientes datos de los presuntos responsables, los cuales, serían necesarios para el caso en que se le finque responsabilidad penal o civil al servidor público.

¹²⁰. PALLARES, Eduardo. Op. cit. p. 767.

Es necesario que las Actas Administrativas, se elaboren con la mayor claridad posible y tomando en cuenta los elementos antes señalados, porque en caso de resultar responsable el servidor público y la sanción que le sea aplicable tenga que ser impuesta por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, -- las Actas Administrativas se presentarán como instrumento-base de la acción, según lo señala el Artículo 46 bis de la L.F.T.S.E., independientemente de que las mismas tienen valor probatorio si son ratificadas ante el Tribunal por quienes intervinieron en ellas.

Ahora bien, si en el Acta intervinieron personas extrañas al juicio, puede considerarse prueba testimonial escrita el Acta, debiendo ofrecerse como tal y dando oportunidad a la parte contraria para regregar a los firmantes, ya que de no hacerse esto carecerá de valor probatorio el Acta. (121)

En la L.F.T.S.E., las Actas Administrativas únicamente se levantan según lo ordena el Artículo 46 bis, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales que señala el Artículo 46 en su Fracción V como de incumplimiento o violación de las -- obligaciones pactadas de naturaleza grave, que también impiden la continuación del nombramiento, es decir, cuando es necesario que el cese se aplique por resolución del Tribunal Federal de -- Conciliación y Arbitraje.

Por su parte la L.F.R.S.P., en su Artículo 66 dispone que se levante Acta Administrativa de todas las Diligencias que se practiquen, esto implica que no solamente se levanten Actas -- por el incumplimiento de las obligaciones de naturaleza grave cu

121. Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, -- 1963, pp. 13 y 14 Ad. 2064/58. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas -- vs. Tribunal de Arbitraje.

ya consecuencia sea el cese, sino también de toda aquélla falta que implique incumplimiento, así como de cualquier investigación en el procedimiento administrativo.

Hay que advertir que aun cuando en el procedimiento administrativo se levanten Actas Administrativas de todas las diligencias, es necesario que estas Actas cumplan con los requisitos que señalan tanto la L.F.T.S.E., como la L.F.R.S.P., porque en caso de que en el procedimiento administrativo, resulte responsable el servidor público, puede que la sanción que se haya hecho acreedor sea de las que se aplican por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si las Actas cumplen con los requisitos que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el caso de los trabajadores de base, se cumpliría con el principio de economía procesal.

IV.1.1. Plazo para citar al trabajador a la Audiencia.

Ya vimos en el Capítulo Segundo de este trabajo lo que es la citación o notificación (cfr. supra. p. 99), por lo tanto en este inciso sólo trataremos lo relativo al plazo para citar al trabajador a la Audiencia que señala el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Artículo 64 señala que "Entre la fecha de la citación y la de la Audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles".

Ahora bien, atendiendo a lo que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en relación con los días y horas hábiles en su Artículo 281, son días hábiles todos los del año, menos los domingos y aquéllos que la Ley declare festivos.

Además existen, un Acuerdo del Presidente Luis Echeverría Alvarez de fecha 28 de diciembre de 1972, en el que se consigna que por cada cinco días de trabajo disfruten los trabajadores de 2 días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo y otro acuerdo más de fecha 31 de enero de 1977 del Presidente José López Portillo Pacheco que establece sistemas de trabajo en las Entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus Actividades durante la semana Laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas, según las modalidades y necesidades de los servicios que presten.⁽¹²²⁾

De lo anterior concluimos que serán días hábiles los comprendidos entre lunes y viernes y horas hábiles de las 7:00 a las 19:00 horas para hacer la notificación a que se refiere el Artículo 64 de la L.F.R.S.P.

Respecto al plazo que señala la Ley de Responsabilidades para llevar a cabo la notificación consideramos que en ocasiones suele ser insuficiente, tomando en cuenta que la mayoría de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal tienen oficinas en el Interior de la República, por lo que consideramos conveniente aumentar dicho plazo de acuerdo a lo que señala el Artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es decir que el término se ampliará en un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de -

122. Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1972. p. 2.
Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 1977. p.2 y 3

la mitad entre el lugar de radicación y el en que deba tener lugar el acto o ejercitarse el derecho. Calculando la distancia sobre la vía de transporte más usual, que se más breve en tiempo.

Al respecto lo ideal sería, en nuestra opinión que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación contará -- con Delegaciones en cada Estado o Ciudad importante a las cuales debería enviarse a manera de exhorto la notificación y que sean estas mismas Delegaciones las encargadas de llevar a cabo el levantamiento de Actas Administrativas, cuando los hechos que han dado motivo para iniciar el procedimiento administrativo han sido realizados por servidores públicos de diversas Entidades Federativas o ciudades, remitiendo el expediente para su resolución a la Delegación que le haya dado inicio.

IV.1.2. Intervención del Representante Sindical.

El Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al indicar la forma en que ha de llevarse a cabo el procedimiento administrativo señala, en su párrafo segundo, que a la Audiencia debe asistir el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, sin embargo no se ñala que asista un representante del sindicato al que pertenezca el trabajador presunto responsable, si es este último de base.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 46 bis dispone, que cuando el trabajador comete alguna falta que sea sancionable con el Cese el jefe superior de la oficina levantará una Acta Administrativa con la intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, asentando en ella los hechos.

Por su parte la Guía para la Aplicación de Responsabi-

lidades en el Servicio Público indica que el servidor público de base sujeto a procedimiento administrativo en la Audiencia que - señala el Artículo 64 de la L.F.R.S.P., podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por derecho propio o por medio de un defensor, el cual puede ser del Sindicato al que pertenezca el trabajador. (123)

Sin embargo en la práctica, en ocasiones no se da intervención al representante del Sindicato, por no indicarlo así la L.F.R.S.P.; ya que, el personal de los Organos Internos de Control la mayoría de las veces desconoce la L.F.T.S.E., por ser Contadores Públicos o Licenciados en Administración de Empresas.

Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales S., al tratar sobre la representación indican que pueden ser legal o voluntaria y que la Representación Legal "es la que se deriva de la Ley y surge en todos aquéllos casos en que la incapacidad física impida a una persona comparecer por sí en juicio". Y señalan como -- ejemplo a los incapacitados, sociedades y corporaciones. (124)

Respecto a la Representación Voluntaria manifiestan -- que: "la confiere el interesado a otra persona a la cual elige libremente, es decir, surge normalmente en los términos del mandato, que puede ser general... o especial, para tramitar un juicio determinado. (125)

Considerando lo expuesto anteriormente, insistimos en que es conveniente que los trabajadores al servicio del Estado -

123. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público Op. cit. p. 45.

124. TENA SUCK, Rafael Et. al Op. cit. p. 46

125. Idem.

que sean de base, cuenten si así lo desean, con algún representante del sindicato al que pertenezcan, que a su vez, válgase la redundancia los represente o asesore en la Audiencia. Sin embargo, creemos necesario que se exija a los representantes sindicales ser Licenciados en Derecho o por lo menos pasantes de la carrera, ya que, en la práctica suele suceder al igual que lo señalan Tena Suck y Hugo Italo que en lugar de auxiliar a su representado actúen en perjuicio de legítimos derechos.⁽¹²⁶⁾ En conclusión la intervención de un representante sindical en la Audiencia del procedimiento administrativo que prevé la L.F.R.S.P., cuando el presunto responsable sea trabajador de base, no sólo complementaría a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también les daría la posibilidad de contar con la asesoría de una persona que defienda sus derechos.

IV.1.3. Asistencia a la Audiencia del Representante de la Dependencia que para ese efecto se designe.

El Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), en su fracción I, segundo párrafo indica que "También asistirá a la Audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe". Sin embargo, tal y como lo mencionamos anteriormente, en la práctica funge como representante de la dependencia el personal encargado de la Unidad de Quejas y Denuncias del Organismo Interno de Control.

Esta práctica nos parece errónea, ya que, al parecer la finalidad que se persigue es que esté presente en la Audien-

126. Idem.

cia, un representante de la dependencia o entidad en que presta sus servicios el trabajador. Pues si bien no se puede decir que el patrón sea el Estado, ya que, de acuerdo a la doctrina administrativa la naturaleza de la función pública es la de ser acto -- condición, esto es, según explica Fraga "...Es un acto diverso - cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes -- que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público".⁽¹²⁷⁾ El titular de la dependencia o entidad es la persona física que forma y exterioriza la voluntad de esta. Además no hay que olvidar que en caso de que de la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo es necesario sancionar al servidor público, el titular de la dependencia o entidad, está facultado para aplicar algunas sanciones según vimos anteriormente. (cfr. supra p. 106), y en caso de que la sanción tenga que ser aplicada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, será el Titular de la dependencia o entidad quien demande ante el Tribunal la aplicación de la sanción.

Lo anterior nos hace concluir que independientemente - de la Naturaleza de la relación de trabajo que existe entre los servidores públicos y el Estado, es conveniente que a la Audiencia que señala el Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades - asista un representante del Titular de la Dependencia, pues es - con él con quien se da la relación de trabajo según la L.F.T.S.E.

127. FRAGA, Gabino Op. cit. p. 133.

y no así con los trabajadores que tienen a su cargo la Unidad de Quejas y Denuncias del Organó Interno de Control, quienes están-subordinados a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se encargan de llevar a cabo el procedimiento administrativo que prevé la Ley de Responsabilidades, razón demás - para prohibir esta práctica de que sea este personal quien repre sente al titular de la dependencia o entidad, ya que no se puede ser juez y parte.

En relación con lo anterior, consideramos que es conve niente hacer el siguiente comentario: Es nuestra opinión el - - hecho de que el personal de los Organos Internos de Control, sea parte del Personal de la Dependencia o Entidad sobre la que se - ejerce la vigilancia, control y fiscalización por parte de la Se cretaría de la Contraloría General de la Federación. (S.C.G.F.), puede propiciar que este personal actúe con imparcialidad, ya -- sea en función de las buenas o malas relaciones que -- pudieran -- existir con los demás servidores públicos de la dependencia o en tidad, o de la dependencia económica que los vincula a la misma, por ello creemos que es necesario que el personal de las Contra lorías Internas u Organos Internos de Control dependa no solamente en cuanto a las funciones que realiza de la S.C.G.F., sino tam- bién en su relación laboral.

IV.2. Prescripción.

En este inciso trataremos lo relativo a la prescrip - ción para imponer sanciones y la conveniencia o inconvenientes - de unificar los plazos que señalan tanto la Ley de Responsabili- dades de los Servidores Públicos, como la Ley Federal de los Tra bajadores al Servicio del Estado.

José Dávalos dice que la prescripción "es la "sanción"

que impone la Ley por el no ejercicio de un derecho, por no ejercer la acción dentro del término estipulado en la misma ley. - Refleja la inactividad de una de las partes; o sea, se sanciona la omisión. (128)

Rafael Tena Suck y Hugo I. Morales definen así la prescripción: "La prescripción es un medio jurídico para adquirir o perder derechos por el solo transcurso del tiempo, de acuerdo -- con los requisitos de Ley" y agregan "En materia de trabajo, únicamente se reglamenta la prescripción extintiva o negativa, en la cual se extingue o se pierde el derecho por no ejercitarlo en el término legal..." (129)

La prescripción opera a solicitud de la parte que resulte beneficiada con ella, no estando permitido el estudio oficioso de la prescripción, es decir ni las Juntas, ni el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pueden declarar que ha prescrito la acción de motu proprio.

En materia Laboral tanto la Ley Federal del Trabajo, - como la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, - establecen un término general de prescripción que es de un año, - para esta regla general existen excepciones que fijan tanto la - Ley Federal del Trabajo como la Ley del Trabajo Burocrático. La - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un término de tres años como regla general, más adelante - veremos que plazos establece esta Ley.

La Prescripción se interrumpe con la presentación de - la demanda o de cualquier otra promoción, según indica José Dávalos

128. DAVALOS, José Op. cit. p. 395.

129. TENA SUCK, Rafael Et. al op. cit. p. 37.

los, (130) de acuerdo a lo anterior nosotros consideramos que en el caso del procedimiento administrativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos para que se interrumpa la prescripción se debe tomar en cuenta que del procedimiento administrativo en caso de resultar responsable el servidor público, puede derivarse otro procedimiento, tal sería el caso de que resulte responsabilidad penal o civil, en cuyos casos también debe excitarse la actividad jurisdiccional para que sea un juez civil o penal, según sea el caso, el que de encontrar los elementos suficientes imponga la sanción que corresponda, -- por lo tanto, la prescripción se interrumpirá con la presentación de la queja o denuncia en el procedimiento administrativo que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con la presentación de la demanda o denuncia, en los casos que pueda existir responsabilidad civil o penal.

Por último, el Cómputo de los plazos de prescripción se hará considerando los meses por el número de días que les corresponda. "El primer día se contará completo, aun cuando no lo sea, pero el último debe ser completo y cuando sea feriado, no se tendrá por completa la prescripción sino cumpliendo el primer útil siguiente". (131)

IV.2.1. Prescripciones que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Después de haber visto, aunque a groso modo lo que es la prescripción, veremos los plazos de prescripción que establece

130. DAVALOS, José. Op. cit. p. 398.

131. TENA SUCK, Rafael. Et. al Op. cit. p. 39.

ce la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado - -
(L.F.T.S.E.).

El Título Sexto de la L.F.T.S.E., regula lo relativo a las prescripciones, y en su Artículo 112 establece la regla general de que las acciones que nazcan de la Ley Burocrática, del nombramiento de los trabajadores y los acuerdos que fijan las -- Condiciones Generales de Trabajo, prescribirán en un año, señalando que existen excepciones a esta regla en los Artículos 113- y 114, de los cuales sólo comentaremos el caso que pensamos se relaciona con el presente trabajo.

El Artículo 113, en su Fracción Segunda Inciso C, señala que prescriben en cuatro meses "La facultad de los funcionarios para suspender cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas". Para nosotros es importante este inciso, puesto que el Superior Jerárquico, está facultado para imponer algunas sanciones a los servidores públicos conforme a la Ley de Responsabilidades, tales como el apercibimiento, la amonestación y la suspensión, cuya aplicación sea de tres días hasta tres meses, pudiendo ser el servidor público sancionado de base, y por lo tanto estar regulada su relación de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y aun cuando la S.C.G.F., sustenta el criterio de que la aplicación del procedimiento administrativo no lesiona los derechos de los trabajadores, puesto que su ámbito de competencia es administrativo y no cae en el campo laboral, hay que recordar que el Primer Artículo Transitorio de la L.F.R.S.P., señala que independientemente de de las disposiciones que establece dicha Ley, quedarán preservados los derechos de los trabajadores.

Derivado de lo anterior nosotros entendemos que si - - bien es cierto, que tienen diferentes ámbitos de competencia tanto el procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabili

dades de los Servidores Públicos, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también lo es que la aplicación del procedimiento administrativo no debe ser contraria a los derechos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en favor de estos.

Lo más adecuado sería que ambas leyes unificaran criterios en algunas situaciones, tal sería el caso del plazo de prescripción que señala el Artículo 113 Fracción Segunda inciso C, - el cual al indicar que prescriben en cuatro meses la facultad de los funcionarios para suspender o cesar a los trabajadores, resulta contradictorio con los plazos que señala el Artículo 78 de la Ley de Responsabilidades cuando se aplica el procedimiento administrativo a servidores públicos de base cuya sanción sea la suspensión o el cese. Por lo tanto consideramos que sería conveniente que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado agregara en este inciso que este plazo de prescripción no se contrapone con los que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

IV.2.2. Prescripciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 78 establece los plazos de prescripción para imponer sanciones a los servidores públicos por parte del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la Fracción Primera señala que prescriben en tres meses estas facultades cuando:

a) El beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; o

b) Si la responsabilidad no fuese estimable en dinero.

Además, también señala la misma fracción, que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo.

La Fracción segunda del Artículo 78 señala que "En los demás casos prescribirán en tres años" por lo tanto en la Ley de Responsabilidades la Regla General es que prescriben en 3 años - las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer las sanciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante señalar que el Artículo 114 de nuestra Carta Magna trata lo relativo a los plazos de prescripción para hacer exigible la responsabilidad de los servidores públicos, ya sea esta política, administrativa o penal. No entraremos al estudio de este Artículo, ya que, sólo estamos tratando en este -- trabajo lo relativo a la responsabilidad administrativa, pero si mencionaremos que por lo que respecta a la prescripción de la -- responsabilidad penal este Artículo señala que será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción que señala la Ley Penal, -- que nunca serán inferiores a tres años, y que no hace referencia al plazo de prescripción para la responsabilidad civil, de lo -- que entendemos que se debe atender a lo prescrito por el Código Civil.

Sólo resta aclarar, que en el caso de la Responsabilidad penal y civil, el hecho de que los plazos de prescripción --

sean diversos a los que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (L.F.R.S.P.), no nos parece que implique contradicciones con la Ley de Responsabilidades, puesto que la sanción será aplicada por la autoridad penal o civil según corresponda, y en el caso de aplicación de sanciones administrativas que prevé la L.F.R.S.P., tales como la suspensión y el cese se debe atender también a lo que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuando los trabajadores sancionados sean de base, y como ya vimos anteriormente (cfr. supra p. 180) a nuestro parecer existe contradicción respecto a la prescripción en el L.F.R.S.P., con la L.F.T.S.E..

IV.3. La Suspensión de los efectos del nombramiento de un -- trabajador.

En el Capítulo Tercero de este trabajo, ya vimos algunas definiciones de la suspensión (cfr. supra pp. 139 y 140), -- coincidiendo todas en que la suspensión es el cese temporal de los efectos de algunos de los derechos y deberes que integran la relación laboral, ante la presencia de causas fijadas por la Ley o estipuladas en el contrato de trabajo.

Tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado (L.F.T.S.E.), como la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos (L.F.R.S.P.), contemplan la suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador. Sin em bargo en la primera no todos los casos de suspensión que señalase imponen como sanción y en la Ley Federal de Responsabilidades la suspensión si se impone como sanción, salvo el caso del Artículo 64 Fracción IV de la misma Ley. De esto trataremos a con tinuación.

IV.3.1. La suspensión en la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos.

En las sanciones que señala el Artículo 53 de la Ley - Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también incluye a la suspensión.

Y el Artículo 56 de la misma Ley da las bases para la aplicación de las sanciones administrativas, indicando en su -- Fracción Primera que: "El apercibimiento, la amonestación y la - suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

La Fracción Tercera del Artículo 56 señala por lo que respecta a la suspensión del empleo, cargo o comisión de tres -- días a tres meses que será aplicada por el superior jerárquico, - repitiendo así lo que indica la Fracción Primera.

La Fracción Cuarta se refiere a que la Secretaría de - la Contraloría General de la Federación (S.C.G.F.), procederá a suspender al servidor público responsable, cuando el superior jerárquico no lo haga, desahogando el procedimiento la Secretaría - y exhibiendo las constancias respectivas al Superior Jerárquico.

También el Artículo 64 de la L.F.R.S.P., en su Frac- - ción IV indica que la S.C.G.F., podrá determinar la suspensión - temporal de los presuntos responsables cuando así convenga para la mejor conducción de las investigaciones.

Ahora bien, de lo anterior vemos que la suspensión del empleo cargo o comisión, según lo señala el Artículo 56 de la --

L.F.R.S.P., en sus Fracciones Primera, Tercera y Cuarta puede durar de tres días a tres meses y será aplicada por el superior jerárquico, y salvo que éste no lo haga, la suspensión será aplicada por la Secretaría de la Contraloría.

La suspensión a que se refiere el Artículo 56 de la -- L.F.R.S.P., es la sanción que prescribe el Artículo 53 de la misma Ley, pues en el caso que señala el Artículo 64 de la Ley de Responsabilidades la suspensión opera como una simple medida procedimental tendiente a facilitar el curso de las investigaciones en el procedimiento administrativo, y como vimos anteriormente - (cfr. supra p.142) no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

En relación con la suspensión a que aluden los Artículos 55 y 56 de la Ley de Responsabilidades, nos parece que la -- Ley debería señalar los casos en que debe ser aplicable la suspensión, puesto que tal omisión puede ocasionar que se aplique la suspensión a casos graves en los que la sanción adecuada sea la destitución o inhabilitación, o bien que se aplique a casos en los que la sanción bien pueda ser más leve como la amonestación o el apercibimiento, en cuyo caso se estaría perjudicando al trabajador.

Además apoyándonos en la definición que da de la suspensión Alberto José Caro Igelno (cfr. supra p. 140) consideramos que se debe estipular la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los casos en que debe aplicarse la suspensión.

Por último, vale la pena comentar que en nuestra opinión, la suspensión que establece el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, debería señalar el período de tiempo que puede llegar a durar la suspensión, aún cuando sólo se apli-

que para facilitar las investigaciones y no como una sanción, ya que, la temporalidad según indica José Dávalos es una característica de la suspensión "...de lo contrario se trataría de una disolución de la relación laboral". (132)

IV.3.2. La Suspensión en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regula la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador en su capítulo VI en el Artículo 45 el cual señala cuales son las causas de suspensión temporal, y son:

I. "Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y"

II. "La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador".

"Los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apreciara alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese".

De la lectura del Artículo 45 podemos observar que en-

132. DAVALOS, José. Op. cit. p. 127.

las Fracciones Primera y Segunda la suspensión no se da como sanción, pues aún en el caso de la Fracción segunda la suspensión - según nuestro criterio, se da como una consecuencia lógica ya - sea de la prisión preventiva; seguida de sentencia absolutoria o del arresto judicial o administrativo, ya que cesó la causa que impedía al trabajador presentarse a su trabajo, también hay que - mencionar que en caso de que si del arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve que se debe cesar al trabajador, esta suspensión no la consideramos tampoco sanción, pues - to que se da en función del arresto que sufre el trabajador, y - sobre el arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje calificará si aplica o no el cese como sanción.

De la última parte del Artículo 45 entendemos que se - da la suspensión como sanción ya que indica que se aplicará - - "cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras - se practica la investigación y se resuelve sobre su cese".

En nuestra opinión la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado, debería incluir que también será aplica - ble la suspensión a los trabajadores de base, en los casos que - establece la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores - públicos.

IV.4. Sanciones Económicas.

En el capítulo tercero de este trabajo vimos lo que es una sanción económica, y mencionamos que al aplicarse una san - ción económica a un servidor público, de acuerdo a lo que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos - (L.F.R.S.P.), no se violan las normas protectoras del salario, -

en virtud de que el objeto de estas sanciones es resarcir al Estado del daño sufrido en su patrimonio, así como actuar en forma preventiva, es decir, evitar que se susciten daños al patrimonio del Estado.

IV. 4.1. Sanciones Económicas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Comentamos en el Capítulo Tercero, que la Guía emitida por la S.C.G.F., para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público ha señalado los casos en que procede aplicar sanciones económicas. Asimismo indicamos que lo anterior no debe tomarse en forma limitativa, puesto que pueden -- quizá darse otros casos en que sea necesario aplicar una sanción económica.

También tratamos lo relativo a la forma en que han de aplicarse las sanciones.

Es necesario tratar dos situaciones al respecto: que la aplicación de las sanciones económicas corresponde según lo indica el Artículo 56 de la L.F.R.S.P., en su Fracción VI al Superior Jerárquico, cuando no exceda de un monto equivalente a cien veces el Salario Mínimo Diario vigente en el Distrito Federal y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sea superior esa cantidad.

Por otra parte el Artículo 60 de la L.F.R.S.P., da -- competencia a las Contralorías Internas para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el Salario Mínimo Diario del Distrito Federal.

En relación con lo anterior, consideramos que sería--

conveniente que la aplicación de la sanción económica, cuando -- por la cuantía corresponda al Superior Jerárquico o a las Contralorías Internas, sea aplicada por estas últimas, puesto que a -- ellas corresponde dentro de su esfera de actuación el control de las responsabilidades de los servidores públicos, y porque de -- seguirse dando facultades al Superior Jerárquico para la aplicación de algunas sanciones derivadas del procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades, no tendría caso entonces la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

IV.4.2. Sanciones Económicas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Atendiendo a las normas protectoras del salario la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no impone -- sanciones económicas a los servidores públicos, y en su Artículo 38 indica algunas causas en las que sí se permiten las retenciones, descuentos o deducciones al Salario de los trabajadores, pero de sus seis Fracciones a nuestro criterio sólo la primera puede tomarse como sanción, cuando las retenciones, descuentos o deducciones, se aplican en el caso de errores o pérdidas debidamente comprobadas.

En virtud de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no señala expresamente la aplicación de sanciones económicas, creemos que sí debería indicar que sólo se -- aplicarán las retenciones, descuentos o deducciones como sanción a los trabajadores de base, cuando se impongan en cumplimiento - del procedimiento administrativo que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior a efecto

de que no surjan contradicciones entre ambas Leyes en su aplicación. Además hay que tomar en cuenta que el propio Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Apartado B Fracción VI establece que "Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las Leyes".

IV.5. La Inhabilitación.

En el Capítulo III de este trabajo concluimos que la inhabilitación es la prohibición que se decreta a un servidor público para ejercer cualquier cargo público por un período de tiempo. (cfr. supra p. 154)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.), en el Artículo 53 señala a la Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, como una de las sanciones que se imponen por falta administrativa.

En nuestra opinión esta sanción infringe o contraviene la libertad de trabajo consagrada en el Artículo Quinto Constitucional, ya que, según indica Burgoa Orihuela el fundamento legal que toda resolución gubernativa debe tener para limitar el ejercicio de la libertad de trabajo debe estar contenido en una Ley en sentido material y formal, la que debe determinar los casos generales de prohibición en los que realmente se estime que se ofenden o lesionan los derechos o intereses de la sociedad. Y aún cuando la inhabilitación temporal está contemplada como sanción en una Ley en sentido material y formal, esa Ley no señala-

los "casos generales" en que debe aplicarse esta sanción". (133)

Es conveniente aclarar que aun cuando consideramos que existe violación a la libertad de trabajo cuando se impone la - - inhabilitación a un servidor público como sanción, por el hecho - de no enunciar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los casos generales en que es aplicable dicha sanción, también no deja de parecernos que la inhabilitación es una sanción adecuada para castigar a aquéllos servidores públicos cuya actuación ha dañado los intereses o patrimonio de la Administración Pública, y por tanto de la sociedad, por lo que proponemos que la L.F.R.S.P., enuncie los casos generales en que debe -- aplicarse esta sanción.

Con respecto a la aplicación de la sanción el Artículo 56 Fracción V de la L.F.R.S.P., establece que se aplicará por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda se según las Leyes aplicables. Aunque no lo indica expresamente entendemos que el superior jerárquico al igual que acontece con la destitución deberá demandar la inhabilitación del servidor público -- que resulte responsable.

La S.C.G.F., expedirá constancias a quienes sean llamados a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, en las que se acredite la no existencia de registro de inhabilitación, según lo ordena el Artículo 69 de la L.F.R.S.P.

IV.5.1. La Inhabilitación de 6 meses a 3 años.

Como ya dijimos anteriormente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece los casos --

133. BURGOS ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimonovena -- Edición, Porrúa, México. 1985. pp. 316 y 317.

generales en que se debe aplicar la inhabilitación, sin embargo tomando en cuenta que en su Artículo 53 Fracción VI, señala que se aplicará de 6 meses a 3 años cuando los actos u omisiones de un servidor público impliquen lucro o causen daños y perjuicios, si el monto de éstos no excede de cien veces el Salario Mínimo Mensual vigente en el Distrito Federal, consideramos que se puede tomar esto como referencia para suponer que la inhabilitación debe aplicarse como sanción cuando la conducta de los servidores públicos implique lucro o cause daños y perjuicios al patrimonio del Estado.

Por lo que respecta a la temporalidad de esta sanción, es decir, que se puede aplicar de 6 meses a 3 años, opinamos que tomando en cuenta que esta sanción se debe aplicar a casos graves, sería conveniente que el período mínimo de inhabilitación fuera de un año, ya que 6 meses bien podría tomarlos un servidor corrupto como si en lugar de estar cumpliendo con una sanción estuviera disfrutando de una licencia sin goce de sueldo.

IV.5.2. La Inhabilitación de 3 años a 10 años.

El Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Fracción III también señala que si la inhabilitación se impone con motivo de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de 3 a 10 años si estos exceden de cien veces el Salario Mínimo Mensual vigente en el Distrito Federal.

Considerando que en ocasiones el monto del lucro obtenido por el servidor público y los daños y perjuicios que ha causado, ascienden a cantidades bastante altas, sería bueno que se aplicará la inhabilitación, hasta por un período de 20 años como sucede con los servidores públicos que están sujetos al juicio -

político, puesto que el hecho de ser empleados de base no debe protegerlos de ser sancionados con todo rigor cuando han dañado seriamente el patrimonio del Estado.

IV.6. Necesidad de Notificar a los Quejosos o denunciante - de la resolución que recaiga al Procedimiento Administrativo.

En virtud de que el procedimiento Administrativo, puede iniciarse con la queja o denuncia, tanto de un particular como de un servidor público, en relación con los primeros consideramos que sería conveniente que al dictarse una resolución en dicho procedimiento, se notifique al quejoso o denunciante del resultado de la misma, ya que, al no hacerlo, los particulares desconocen si la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha cumplido con uno de sus objetivos que es el fincamiento de Responsabilidades a los Servidores Públicos.

CONCLUSIONES

1.- Las Contralorías Internas que tienen a su cargo - la aplicación de los medios de control en la totalidad de áreas, sistemas, recursos y actividades de la dependencia o entidad sobre la que lo ejercen, dependen funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin embargo la relación de trabajo del personal de las Contralorías Internas, incluso la del Contralor Interno, se tiene entendida con la dependencia o entidad sobre las que ejercen las funciones de control, lo que puede propiciar que en algún momento actúen con parcialidad, puesto que los demás trabajadores de la dependencia o entidad, - también son sus compañeros de trabajo. Para evitar esto es necesario que el personal de los Organos Internos de Control, dependa no solo funcionalmente, sino también en cuanto a su relación de trabajo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

2.- El Contralor Interno tiene entre sus funciones revisar y evaluar el grado de eficiencia, eficacia, y economía, -- con que se cumplen los objetivos institucionales, y proponer recomendaciones para un mejor desarrollo de las operaciones, y jerárquicamente está situado abajo del Titular de la dependencia o entidad, esto puede propiciar que no realice con la autonomía necesaria sus funciones, incluso puede darse la situación de que - el superior jerárquico esté implicado en acciones que deriven en responsabilidad, y tratar de sacar provecho se su posición superior frente al Contralor. Por lo tanto el Contralor Interno debe quedar situado jerárquicamente al mismo nivel que el titular de la dependencia o entidad, de tal manera que siempre pueda actuar con la autonomía e imparcialidad necesarias.

3.- El Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública, deben establecer unidades específicas de fácil acceso al público, para que los interesados puedan presentar quejas y denuncias contra los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones. En la práctica estas Unidades son las Oficinas de Quejas y Denuncias, que dependen de la Contraloría Interna de las dependencias o entidades. No deben ser las dependencias o entidades las que establezcan estas Unidades, sino más bien la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a efecto de que funcionen con mayor eficacia e imparcialidad, dependiendo de ella no sólo en cuanto a sus funciones, sino también en su relación laboral los trabajadores que en ellas prestan sus servicios.

4.- Las Contralorías Internas tienen a su cargo la investigación, aplicación del procedimiento administrativo y su resolución, y aplican algunas sanciones por acuerdo del superior jerárquico, según indica la L.F.R.S.P. Al respecto lo adecuado es que las Contralorías Internas además de investigar, aplicar el procedimiento administrativo y emitir una resolución, sean ellas mismas, las que apliquen sus resoluciones, sin ser necesario el "acuerdo" del superior jerárquico, ya que esto le resta autonomía a la S.C.G.F., para cumplir con eficacia e imparcialidad sus funciones.

5.- Las resoluciones que se emitan en el procedimiento administrativo, pueden ser anuladas o modificadas, mediante el recurso de Revocación, el cual puede interponerse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante la S.C.G.F., ante el superior jerárquico y las Contralorías Internas de las dependencias o coordinadoras de sector cuando por acuerdo les delegue esta facultad el superior jerárquico. Este recurso se debe interponer -

ya sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la S.C.G.F., o las Contralorías Internas, pero no ante el superior Jerárquico, puesto que la autoridad administrativa que debe imponer la sanción es la S.C.G.F., o sus Contralorías Internas, y deben ser -- ellas quienes revisen sus actos y determinen si son correctos o no, o el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior obedece a que el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo emite para que lo revoque anule o reforme, después de comprobar la ilegalidad o inoportunidad del acto.

6.- El procedimiento administrativo que establece la L.F.R.S.P., es completamente independiente o autónomo del que se sigue a los servidores públicos cuando incumplen las obligaciones que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que uno es de naturaleza administrativa y el otro de naturaleza laboral, sin embargo en ambas Leyes y procedimientos, los sujetos regulados son los servidores públicos, por ello se propone que se evite que existan contradicciones y que se busque la forma de complementar ambas disposiciones.

7.- En relación con la aplicación de las sanciones de suspensión e inhabilitación, es necesario que la L.F.R.S.P., indique cuales son los casos generales en que procede aplicar dichas sanciones, puesto que está infringiendo el Artículo 5° Constitucional, que señala que toda resolución gubernativa que limite la libertad de trabajo, debe estar contenida en una Ley en -- sentido Material y Formal, la que debe determinar los casos generales en que se limite dicha libertad.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.
Cuarta Edición. Porrúa, México. 1984.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, Santia- Manual de Derecho Administrativo del Traba-
go. jo.
Porrúa, México. 1985.
3. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo.
Tomo I, Sexta Edición. La Ley, Buenos Aires.
1964.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.
Quinta Edición. Porrúa, México. 1984.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales.
Décimonovena Edición. Porrúa, México. 1985.
6. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático.
Tercera Edición. Pac, México. 1988.
7. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Causales de Despido.
Tercera Edición. Trillas, México. 1989.
8. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I.
Porrúa, México. 1985.
9. DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo.
Tomo I, Quinta Edición. Porrúa, México. 1984.
10. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomo I, Décimaprimer Edición. Porrúa, Méxi
co. 1988.

11. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Tercera Reimpresión. Limasa, México. 1991.
12. DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1958.
13. F. CARDENAS, Raúl. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Porrúa, México. 1982.
14. FLORIS MARGADANT S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Séptima Edición. Esfinge, México. 1986.
15. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimaséptima Edición. Porrúa, México. 1988.
16. GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I, Novena Edición. E.I.S.A., Madrid. 1968.
17. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Tercera Reimpresión. (Textos Universitarios) U.N.A.M. México. 1981.
18. GOMES GOTTSCHALK y Bermudez. Curso de Derecho del Trabajo II. Cárdenas, México. 1979.
19. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Undécima Edición. Porrúa, México. 1980.
20. LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica, México. 1987.

21. MOZART RUSSOMANO, Víctor Derecho del Trabajo.
y Miguel Bermudez Cisneros. Cárdenas, México. 1982.
22. MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo.
Tomo II. Porrúa, México. 1983.
23. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo.
Cuarta Edición. Porrúa, México. 1976.
24. OVALLE FABELA, José. Derecho Procesal Civil.
Tercera Edición. Harla, México. 1989.
25. RAMIREZ FONSECA, Francisco. Suspensión, Modificación y Terminación-
de la Relación de Trabajo.
Segunda Edición. Pac, México. 1984.
26. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo.
Tomos I y II. Décimotercera Edición. Po
rrúa, México. 1985.
27. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.
Décimotava Edición. Porrúa, México. 1981.
28. TENA SUCK, Rafael y Hugo Derecho Procesal del Trabajo.
Italo Morales Saldaña. Primera Reimpresión. Trillas, México. 1991
29. TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Penal del Trabajo.
Ediciones Botas, México. 1948.

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Nonagésimater--
cera Edición. Porrúa, México. 1991.
2. Ley Federal del Trabajo, Sextagésimooctava Edición. Porrúa, México. --
1992.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Vigésima-
novena Edición. Porrúa, México. 1992.
4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria-
del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Vigésimanovena Edi-
ción. Porrúa, México. 1992.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Vigésimasexta Edi-
ción. Porrúa, México. 1991.
6. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Vigésimasexta Edi-
ción. Porrúa, México. 1991.
7. Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distri-
to Federal. Cuadragésimasegunda Edición. Porrúa, México. 1992.
8. Código Federal de Procedimientos Civiles. Quincuagésimasexta Edición.-
Porrúa, México. 1992.
9. Código Fiscal de la Federación. Pac, México. 1992.
10. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común u para
toda la República en Materia de Fuero Federal. Cuadragésimanovena Edi-
ción. Porrúa, México. 1991.

11. Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje --
1963.

1. "Documento Informativo sobre las Generalidades en el Fincaamiento de Pliegos Preventivos de Responsabilidad y Pliegos-de Observaciones". Secretaría de la Contraloría General de la Federación., Noviembre de 1983. México.
2. "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Mayo de 1985.
3. "Normas y Lineamientos que regulan el funcionamiento de los-Organos Internos de Control. Marco de Actuación de las Unidades de Contraloría Interna". Dependencias del Sector Central. Boletín C- 001. Vigencia a partir de marzo de 1989. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México
4. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa y U.N.A.M., Tomo I - O Segunda-Edición 1988. México.
5. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV, Bibliográfica Omeba. Argentina. 1967.
6. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Dere--cho Usual. Tomo II C - D . Décimocuarta Edición Heliasta, Buenos Aires. 1979.
7. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Ci-vil. Décimosexta Edición. Porrúa, México. 1984.