

320809

126

275



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"LA APLICACION DE LA PRESCRIPCION Y LA
CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO"

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :
JORGE ARTURO VAZQUEZ DURAN
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS:

Lic. María del Pilar León Uribe

México, D. F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	2
1.1.1. Constitución Política de 1824.	4
1.1.2. Constitución Política de 1857.	6
1.1.3. Ley de Juárez de 1870.	7
1.1.4. Ley de 1896.	9
1.1.5. La Constitución Política de 1917.	10
1.1.6. Ley de Cárdenas de 1940.	11
1.1.7. Ley de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979.	12
1.1.8. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	14
1.2. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	16

1.2.1. En Estados Unidos de Norte América.	16
1.2.1.1. Oficina General de Contabilidad.	16
1.2.2. En México.	19
1.2.2.1. Dirección de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	19
1.2.2.2. El Departamento de Contraloría General.	19
1.2.3. La Reforma a la Ley de Secretarías de Estado de 1932.	22
1.2.4. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.	23
1.2.5. La Reforma del 29 de diciembre de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	23

CAPITULO II

GENERALIDADES

2.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y ACTO ADMINISTRATIVO.	27
2.1.1. Derecho Administrativo.	29
2.1.2. Acto Administrativo.	31
2.2. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.	35
2.2.1. Concepto de proceso.	35
2.2.2. Concepto de Procedimiento.	38

2.2.3	Concepto de Procedimiento Administrativo.	39
2.3.	CADUCIDAD Y PRESCRIPCION.	42
2.3.1	Concepto de Caducidad.	42
2.3.2	Concepto de Prescripción.	44
2.3.3	Analogías y Diferencias entre Caducidad y Prescripción.	47
2.4	RESPONSABILIDAD.	48
2.4.1	Responsabilidad Objetiva.	51
2.4.2	Responsabilidad por Hecho Ilícito.	53
2.4.3	Responsabilidad de los Servidores Públicos.	54
2.5	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	58
2.5.1	Exposición de motivos.	59
2.5.2	Fundamento Constitucional.	65
2.6	SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	67
2.6.1	Apercibimiento.	68
2.6.2	Amonestación.	69
2.6.3	Suspensión.	70

2.6.4 Destitución del Puesto.	71
2.6.5 Sanción Económica.	72
2.6.6 Inhabilitación Temporal para Desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.	77

CAPITULO III

LOS SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS FUNCIONES.

3.1 EL SERVIDOR PUBLICO.	80
3.1.1 Teorías Jurídicas sobre la naturaleza de la Función Publica.	81
3.1.1.1 Teoría Civilista.	82
3.1.1.2 Teoría publicista.	83
3.1.1.3 Teoría Contractual.	84
3.1.1.4 Teoría del Acto Unión.	85
3.1.1.5 Postura de la Legislación Mexicana.	86
3.1.2 Definición de Servidor Público y sus Obligaciones Conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	88

3.1.2.1	Concepto de Servidor Público.	88
3.1.2.2	Obligaciones Conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ..	89
3.2	LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	95
3.2.1	Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	96
3.2.2	Funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	97
3.3.	FACULTADES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL; DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES, ASI COMO DE LAS CONTRALORIAS GENERALES DE LOS ESTADOS PARA APLICAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	100
3.3.1	Los Organos de Control Interno como Organos facultados para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	100
3.3.2	Las Contralorias Generales de los Estados, como Organos de Control facultados para la aplicación de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.	102

CAPITULO IV

LA APLICACION DE LA PRESCRIPCION Y LA CADUCIDAD

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1	EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.	106
4.1.1	Queja o Denuncia.	107
4.1.2	Integración de la Presunta Responsabilidad Administrativa.	109
4.1.3	Aplicación de la Prescripción.	112
4.2	DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	115
4.2.1	El Derecho de Audiencia.	115
4.2.2	El ofrecimiento y desahogo de pruebas.	117
4.2.3	Los alegatos.	120
4.2.4	Las resoluciones.	122
4.3	LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.	126
4.3.1	Jurisprudencia relativa a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a las Leyes y Procedimientos Administrativos.	126

4.3.2	La caducidad en el Código Federal de Procedimientos Civiles.	127
4.3.3	Tesis referente a la aplicación de la caducidad en el procedimiento administrativo.	129
4.3.4	Propuesta de adición de la caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	131
4.4.	LA EJECUCION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	133

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

Este trabajo de titulaciòn, lo he realizado tomando como base las lagunas legislativas existentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos.

Como resultado de la pràctica cotidiana, he podido deducir que como toda legislaciòn nueva, sus lagunas legislativas producen serias contraposiciones en la interpretaciòn de la misma, lo que origina que la autoridad competente para su aplicaciòn, adecúe la ley para con sus propòsitos, trayendo como consecuencia, que en algunos casos se deje en estado de indefensiòn al servidor pùblico y, por ende, se viole su seguridad jurídica; y por otro lado, que la autoridad incumpla en tiempo con el fin social que le ha sido encomendada.

Con éste trabajo deseo comprobar que debe considerarse y, aún más, legislarse la caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos, ya que si bien es cierto que el Còdigo Federal de Procedimientos Civiles es aplicable a dicha Ley Federal y, si ésta no contempla a la caducidad de la instancia como medio de extinciòn del procedimiento administrativo disciplinario, la regulaciòn de esta materia en el Còdigo Federal de Procedimientos Civiles, debe ser tambièn aplicado supletoriamente a la Ley Federal referida.

No obstante lo anterior, mi criterio es el legislar ésta materia en dicha Ley, evitando con ello, la mala practica de interpretar de acuerdo a la conveniencia de la autoridad para que esta actúe en un Marco de Derecho.

INTRODUCCION.

La presente tesis tiene como finalidad el proponer diversas reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de dar una mayor celeridad a la actuación de los órganos de control para que logren las metas que les han sido conferidas y de esta manera se logre en primer término, una respuesta pronta y oportuna de la demanda ciudadana y, por otro lado, no se transgreda las garantías constitucionales del servidor público infractor.

Utilizando un método deductivo y analítico, dedico el primer capítulo a los antecedentes histórico-legislativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que a pesar de ser reducidos son de gran importancia y sustento del procedimiento a estudiar.

En el segundo capítulo, ubicamos a la rama del derecho en que se encuadra el Procedimiento Administrativo Disciplinario, dando como referencia la teoría del acto administrativo, para proceder así al estudio de los conceptos de obligación, responsabilidad, caducidad y prescripción, y de esta manera poder tener las referencias necesarias que habrán de ser sustento de los capítulos posteriores, concluyendo este capítulo con un breve estudio de las sanciones administrativas reguladas por la ley de responsabi-

lidades.

Por lo que respecta al tercer capítulo, nos referimos a las teorías que pretenden definir la relación laboral de un servidor público, procediendo así a enumerar sus obligaciones como tal.

También hacemos referencia al fundamento legal de existencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estudiando sus facultades y funciones.

Por último, en este tercer capítulo analizamos las facultades que poseen los Organos de Control de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal y de las Contralorías Estatales para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, delimitando sus campos de acción y facultades de aplicación de la referida Ley.

Concluyendo este trabajo de titulación con una explicación detallada del Procedimiento Administrativo Disciplinario, sustentando nuestro criterio del fundamento y tiempo de aplicación de los preceptos de caducidad y prescripción.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES

1.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (1)

En este capítulo haremos una breve referencia sobre los antecedentes Legislativos e Históricos del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como Órgano de la Administración Pública Federal encargado de la Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se encuentra contemplado el Procedimiento Administrativo, motivo del presente trabajo de investigación.

Cabe hacer notar, que los antecedentes que veremos a continuación no son los únicos, pero sí los de mayor trascendencia y valor para la presente investigación. Por otro lado, dichos antecedentes son el marco de referencia que nos guiará para la comprensión de las lagunas legislativas existentes en la Ley Federal de Responsabilidades y, por ende, en el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

(1) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

A lo largo de la Historia de México, nuestro país ha contado con diversas disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes han desempeñado un puesto público. En la época de la Colonia, existieron los Juicios de residencia y de visita, la Constitución de Cádiz contempló disposiciones sobre esta materia.

En el contexto histórico de nuestro país, desde la precolonia hasta el desarrollo del México Independiente, se ha visto la necesidad de regular la conducta del gobernante y proteger la esfera jurídica del particular ante actos irregulares del Gobierno, como acertadamente lo menciona el Licenciado Enrique del Val, al puntualizar que "una de las exigencias de la vida social, no solo es sujetar los actos de la autoridad a normas de competencia que le permitan al gobernado conocer las limitaciones legales del Poder Público y defender su esfera particular de libertades jurídicas, sino además, que el servidor público rijan su conducta por un código de conducta, cuyo contenido y naturaleza sean reconocidos y acatados voluntaria y espontáneamente por él". (2)

De ahí, que el servidor público, por naturaleza de sus funciones y su contacto con la "Res-Pública" o "cosa Pública", tiene la obligación de cumplir con imparcialidad,

(2) Del Val, Enrique.- La Ley Federal de Responsabilidades. un código de conducta; revista de Administración Pública, No. 57/58, enero-junio, INAP, México, 1984, pág. 78.

eficiencia, eficacia, honestidad y legalidad la función que ha sido confiada y depositada en él, pues de su actuación depende la satisfacción de los intereses de la comunidad y el buen funcionamiento y desarrollo de la administración pública.

En el título cuarto de nuestra Constitución Política, se establece el concepto de "servidor público", el cual encuentra sus más remotas raíces en los finales de la lucha de independencia, pues el significado moderno parece provenir del pensamiento de Morelos, cuando el congreso de Chilpancingo, en 1812 le otorgó el título de Alteza, mismo que no aceptó, tomando con modestia el título de "Siervo de la Nación".

1.1.1 La Constitución de 1824

Al concluirse la lucha de Independencia, el legislador se propuso atar las bases jurídicas del gobierno del México Independiente y, dentro de la tarea de reconstrucción del nuevo país, se dió atención especial al sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.

En la Constitución de 1824, podemos constatar la gran influencia del sistema político de los Estados Unidos de Norte América, al ver la regulación del Juicio Político a los Altos Funcionarios de la Federación, que a manera comparativa con la legislación de ese vecino país, se puede

apreciar un juicio, de siglos de tradición, llamado "Impeachment", que corre a cargo del Congreso de la Unión.

La Constitución de 1824, estableció altas investiduras del Sistema Federal que podían ser sujetas de responsabilidad señalando al propio Presidente de la Federación, quien podía ser responsable de delitos de traición a la Independencia Nacional, a la forma establecida de gobierno y por cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a la Cámara, le correspondían.

Esta Constitución, no solo regulaba la responsabilidad del Presidente de la Federación, también podemos ver que regulaba la actuación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Responsabilidad de los Secretarios de Despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, cargos o comisiones, así como a los gobernadores de los Estados, por infracción a la Constitución Federal, Leyes de la Unión, u Ordenes del Presidente de la Federación que no fueran contrarias a la Carta Magna y Leyes Federales.

En el periodo comprendido entre la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857, podemos ver que no existió ordenamiento jurídico específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación. Sin

embargo podemos destacar que "cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes como robos, lesiones, homicidios, etc., sino porque independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: Que el funcionario torpe, Incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzò por elecciòn o nombramiento". (3)

1.1.2 Constituciòn Política de 1857.

Durante la vigencia de la Constituciòn de 1857, se formularon dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios. La primera de ellas, fue expedida en 1870, bajo la Presidencia de Benito Juárez, por lo que se le conoce como la Ley Juárez; la otra fue expedida en 1896 durante el règimen de Porfirio Díaz.

Esta Constituciòn Política, suprimiò el Procedimiento Bi-Instancial, pues hace desaparecer al senado y rige al Congreso de la Uniòn como Organò Acusador de los Altos Funcionarios, encargándose a la Suprema Corte de Justicia

(3) Carrillo Flores, Antonio.- La responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federaciòn. Rev. Mèx. de Justicia. Proc uraduria General de la Repùblica No. 16, Vol. III. Enero- Febrero 1982.

7
la misión de fungir como jurado de sentencia. Es de esta forma en que surge el juicio político, conocido en los Estados Unidos de América como "Impeachment", vocablo inglés que acertadamente tradujo Ponciano Arriaga, Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de la Constitución.

Esta Constitución establecía la Responsabilidad de: Los Diputados Federales, Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

"En el Constituyente del 57. la comisión de Constitución no incluyó a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a responsabilidades, pero en la discusión campeó la obsesionante idea de considerar a los gobernadores, como Agentes de la Federación y ello influyó para que, después de encontrados debates, se aceptara, contra el parecer de la comisión, la responsabilidad de los gobernadores de los estados por infracciones a la Constitución y Leyes Federales"(4)

1.1.3. Ley de Juárez de 1870.

En su artículo lo. establecía que: Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el

(4) Tena Ramirez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. México 1980, Decimoséptima Edición, pág. 567.

ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad"; y definía en su artículo 2o. "la falta, como la infracción a la Constitución o Leyes Federales en Materia de poca importancia".

En esta Ley, los gobernadores de los estados, solo incurrian en responsabilidad federal, por omisión, inexactitud, en los deberes que les imponían la Constitución o Leyes Federales.

La ley de Juárez, en su capítulo de sanciones que se imponían por delitos oficiales, o bien por faltas, destacan la destitución, inhabilitación para obtener el mismo u otro empleo de la Federación por un tiempo mínimo de 5 y máximo de 10 años, si se tratase de delitos oficiales, pero si hubiese incurrido en falta, esta se castigaba con la suspensión en sueldo y funciones, o en su caso, una inhabilitación para desempeñar cargo o comisión de la federación, por un mínimo de un año y máximo de cinco años.

La naturaleza de dichas sanciones, se encuentra en que el pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado, se comprendía el carácter de punitivas o sancionadoras, sino también poseían un carácter preventivo, al

alejarse temporalmente del servicio público, a aquellos que no reunían las calidades individuales y morales para el desempeño de la tarea pública encomendada.

1.1.4. La Ley de 1896.

Bajo la vigencia de la Constitución Política del 57, esta Ley de Responsabilidades, fue la segunda en expedirse. "La Ley de 1896, a diferencia de la Ley de Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común, como de los oficiales."(5)

Entre las similitudes de la Ley Juárez y la Ley de 1896, tenemos que "ambas se refieren a altos funcionarios de la Federación, a los Gobernadores y Diputados locales, cuando violen la Constitución o Leyes Federales. La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común. La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario este en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y, no puede otorgarse al condenado por delito ofi

(5) Carrillo Flores, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. No. 11, Vol. III. Enero- Febrero, 1982. Pág. 81

cial, la gracia del indulto."(6)

1.1.5. La Constitución Política de 1917.

No podemos considerar que el constituyente del 17, haya introducido nuevas modalidades en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Con la creación del Senado de la República, los Senadores fueron incluidos como sujetos de responsabilidades, por delitos oficiales; se estableció nuevamente el procedimiento bi- instancial, en el cual, la Cámara de Diputados, se erigía como Órgano Acusador en el Juicio Político, y la Cámara de Senadores se erigía como Gran Jurado, tratándose de delito oficial; tratándose de delito común, la Cámara de Diputados, se erigía en gran jurado.

Este reemplante del sistema bicameral, le restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, quien, de acuerdo a la Constitución anterior, fungía como Jurado de Sentencia.

Desde la creación de la Constitución del 17. Hasta la fecha, el Juicio Político no ha tenido los resultados que su naturaleza le ha conferido pues podemos considerar, de acuerdo con el Maestro Carrillo Flores, que "el Congreso nunca ha tramitado un juicio político contra un alto fun-

(6) IDEM.

cionario, aunque si autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e inclusive a removerles, pero sin juicio formal (caso típico en que nuestra constitución Real se separa de la Constitución Escrita)".(7)

1.1.6. Ley de Cárdenas de 1940.

Publicada en el mes de febrero, y bajo el mandato del entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, esta Ley de Responsabilidades hizo una enumeración extraordinariamente amplia y casulística de los delitos oficiales que podrian ser imputados a empelados o servidores públicos sin fuero constitucional.

Existió con esta Ley, una duplicidad de sanciones, ya que sobre todo en lo relativo a conductas materiales, eran a su vez objeto de regulación del Código Penal, lo que trajo como consecuencia que ilícitos muy graves, cometidos por servidores públicos, no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente a que concluyera el encargo o comisión, y con esto devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia.

Hay que reconocer en la Ley de 1940, que este ordenamiento contempló por primera vez una figura jurídica que ha

(7) IBIDEM

venido desarrollándose hasta la fecha y que con el tiempo se espera que los mecanismos de control, prevención y sanción, constituyan los instrumentos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del "enriquecimiento inexplicable" o "enriquecimiento ilícito", pues con esta figura se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podría ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si este excediera notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello, su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable, se estructuró como delito formal y no por resultados, configurándose lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

1.1.7. Ley de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. (8)

La Ley de 1979, establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con

(8) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1979.

motivo del mismo, así como también contempló a los senadores y diputados al congreso de la Unión, así mismo, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República.

También estableció que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaciones Locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificadas en esa Ley.

Se definía como delitos oficiales, los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que atentaran contra las instituciones democráticas, a la forma de gobierno representativo y federal, a la libertad de sufragio, e incurrieran en usurpación de funciones, entre otros. También definía a las faltas oficiales como infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

Al igual que la Ley predecesora, contempló el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores federales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho y el Procurador

General de la República, en calidad de Jurado de Acusación, y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia. También contempló las irregularidades cometidas por los funcionarios y empleados que no gozaban de fuero constitucional, quienes eran sancionados por un "Jurado Popular", reproduciendo con ello el sistema y procedimiento de la Ley de Cárdenas de 1940.

También regulaba la investigación del Patrimonio de los funcionarios y empleados públicos, cuando se presumía fundadamente el enriquecimiento inexplicable, si la riqueza detectada al servidor público o a interpósita persona, sobrepasaba notoriamente a sus posibilidades económicas, tomándose en cuenta sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes. En este caso el Ministerio Público, de oficio o a petición de parte, investigaba la procedencia de dichos bienes, asegurando aquellos que no se justificaran su legítima procedencia por parte del funcionario o servidor investigado.

1.1.8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se encuentra dividida en cuatro títulos: el primero de ellos destinado a las disposiciones de carácter general; el título segundo esta destinado a las Responsabilidades Políticas; el título tercero, dedicado a las Responsabilidades Administrativas y el título cuarto a la Materia de

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

La Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, se suprimieron las distinciones entre alto funcionario y empleado, sustituyendose por la expresión "servidor público".

Por lo que respecta al juicio político, se continúa con el sistema bi-cameral, en el cual la Cámara de Diputados se erige como Órgano Acusador y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

El objetivo fundamental es establecer "Las Bases de la responsabilidad administrativa a las que incurre, por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan la administración pública federal y garantizan el buen servicio público".(9)

Cuando un servidor público, con su conducta de hacer o no hacer, viola uno de los principios arriba mencionados, y por ende infringe las obligaciones conferidas en el código de conducta del artículo 47 de esta Ley, da lugar el

(9) De la Madrid Hurtado, Miguel. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de Motivos. México, 10. Dic. 1983.

otorgamiento de la garantía de audiencia, previsto por los artículos 14 y 16 constitucionales, dando con ello, origen al procedimiento Administrativo Disciplinario.

La finalidad de esta Ley, consiste en combatir la irresponsabilidad en el servicio público, pues un Estado de Derecho, exige que los funcionarios o servidores públicos sean responsables; también pretende acabar con el nepotismo, al prohibir a los servidores públicos, contratar u otorgar empleos, cargos o comisiones a familiares, dentro de la administración pública federal, y que se encuentren dentro del cuarto grado, ya sean por consanguineidad, afinidad o civil.

1.2. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

En estricto sentido, no puede considerarse que en México, existan antecedentes de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, salvo aquellas instituciones que más adelante veremos.

1.2.1. En estados Unidos de América.

1.2.1.1. La Oficina General de Contabilidad.

Esta Oficina orgánicamente se encuentra ubicada en el Poder Legislativo, pero cuenta con cierta independencia.

Dentro de sus funciones, se encuentra el vigilar la manera de que el jefe del Ejecutivo desempeña sus responsabilidades administrativas dentro del Marco Constitucional.

Tiene facultades discrecionales para realizar auditorias y evaluar casi todos los programas del ejecutivo y, con limitaciones, las del legislativo y judicial, procurando que esta oficina no sea un òrgano político y partidista.

Esta oficina, esta dirigida por un Contralor General, quien es nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado. Dura en el encargo 15 años y no puede volver a ser nombrado.

Las facultades del Contralor General, son: Investigar las irregularidades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, presentar la investigación al Congreso y posee un poder de persuasión.

Esta oficina creada en 1921, originalmente tenia las siguientes funciones:

- 1.- Investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, erogación y aplicación de los recursos públicos.
- 2.- Hacer recomendaciones legislativas, para mayor economía y eficiencia en el gasto público.

- 3.- Realiza las investigaciones y da los resultados al congreso.
- 4.- Dar fallo sobre legalidad de erogaciones propuestas.
- 5.- Arreglar y ajustar todas las reclamaciones realizadas por y contra el gobierno.
- 6.- Prescribir las formas, sistemas y procedimientos de contabilidad.

Actualmente, a la oficina general de Contabilidad, le corresponde la evaluación de la economía, la eficiencia con la que se manejan los programas, procurando una retroalimentación en los administradores para que tengan un conocimiento amplio de la importancia del Programa, en el logro de las metas establecidas.

En los distintos momentos que ha tenido la oficina General de Contabilidad, desde su creación en 1921, hasta la actualidad podemos ver que su principal función es la realización de auditorías a los planes y programas del ejecutivo, el análisis a la economía nacional y evitar el derroche de recursos en programas no meritorios, concluyendo, como lo menciona el Maestro Acosta Romero "lo que más ha procurado a los auditores de la oficina general de contabilidad, es el fraude y el desperdicio en los progra-

mas de gobierno".(10)

1.2.2. En México

1.2.2.1. La Dirección de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.(11)

El Sistema Hacendario establecido en el año de 1881, fue modificado por la Ley del 23 de mayo de 1910, misma que reorganizò la Tesorería General de la Federación, reduciendo sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, y estableció un nuevo organismo, denominado "Dirección de Contabilidad y Glosa", para llevar la contabilidad de la Hacienda Federal y Glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación y registro de la contabilidad, conteniendo con ello, a través de la Tesorería General, el control preventivo.

1.2.2.2. El Departamento de Contraloría General.

Terminada la lucha intestina de la revolución de 1917, y ante la situación económica, política y social que enfrentaba el país, se creó el Departamento de Contraloría

(10) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1990, pág. 164.

(11) Creada el 23 de Mayo de 1910.

General de la Nación, cuyo titular era el Contralor General de la Nación, departamento que dependia del Presidente de la República.

El establecimiento de la Contraloria, tuvo por objeto fortalecer las funciones de la antigua Dirección de Contabilidad y Glosa, creada el 23 de mayo de 1910, a expensas de la Tesoreria, para quitar a la Secretaria de Hacienda cierto caracter de superioridad que se le atribuía sobre las demás dependencias del ejecutivo. Tenia como funciones principales, proporcionar informes mensuales de la Hacienda Pública y Cuentas Anuales en los primeros tres meses del año siguiente a cada ejercicio fiscal; moralizar la conducta del personal administrativo; y con especial atención a aquellos encargados del manejo de fondos, localizando y atendiendo con rapidez y eficiencia las responsabilidades civiles y penales; impedir la celebración de contratos que constituyeran gastos indebidos.

El 10 de febrero de 1926, se publicó en el Diario Oficial, el cambio en la denominación del Departamento de Contraloria de la Nación, llamándolo Departamento de Contraloria de la Federación. Así, junto con este cambio en la denominación, vino aparejado, una serie de atribuciones a esta Contraloria de la Federación, tales como: Fiscalización del manejo de fondos, y bienes de la Nación, examinar los créditos otorgados al Gobierno Federal, verificar la Deuda Pública, llevar a cabo el Registro General

de Funcionarios y Empleados de la Federación. De esta manera "el Departamento de Contraloría, también tenía facultades para aplicar sanciones relativas a las responsabilidades administrativas en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la federación, con motivo del manejo irregular de fondos o bienes, siendo aplicable dicha facultad a los particulares que intervinieran en esos ilícitos".(12)

En la inspección y glosa se conservaron en general los límites de las leyes anteriores, precisando las facultades del departamento en la labor fiscalizadora de las oficinas manejadoras de fondos y valores.

Ambos departamentos, estuvieron estructurados orgánicamente, bajo la dirección de un Contralor y las siguientes dependencias: Oficialía Mayor, Técnica Consultiva, Jurídico y Prensa, oficinas de inspección, liquidación de cuentas, aduanas, ordenes de pago, timbre, militar y civil, delegaciones ante las dependencias del Ejecutivo Federal, Auditoría Regional, dividido en 9 zonas; pensiones y reclamaciones, finanzas, registro de personal,

(12) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Unidad de Comunicación Social; SECOGEF, Antecedentes y Acciones. Editado por la Unidad de Comunicación Social de la SECOGEF. México 1991, pág. 19. 1.2.3. La Reforma a la Ley de Secretarías de Estado de 1932.

correspondencia y encuadernación, archivo, biblioteca y proveeduría.

En 1932, mediante la Reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se produjo la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación, iniciando con ello una etapa de dispersión de las funciones de Contraloría Pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas, concentrando en esa dependencia el registro de personal federal.

A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las entidades paraestatales.

En esta época, también operaba la extinta Comisión de Inversiones, para la formación de planes y observaciones relativas a la concentración y distribución de los recursos financieros del sector público. De los años 1959 a 1976, se estableció una triangulación en el sistema de control entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, quienes ejercían el control del Sector Paraestatal, creándose en esa época el registro de organismos

descentralizados y empresas de participación estatal.

1.2.4. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. (13)

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como Organismo Central de los Sistemas de Planeación y Control. Se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para vigilar y controlar financiera y administrativamente la operación de los Organismos Públicos Federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública. Se fortaleció el sistema de control en materia de adquisiciones, arrendamientos, almacenes de la administración pública federal, obras públicas y bienes nacionales, a través de sistemas de coordinación sectorial.

1.2.5. Las reformas del 29 de diciembre de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ante la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas

(13) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, publicada el 29 de diciembre de 1976.

vas en el que se incluyó el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, dió origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, las de entonces Programación y Presupuesto y de Comercio; de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, además de conferirle nuevas atribuciones para completar el esquema de Contraloría. De esta manera, se reestablece y fortalece el sistema de control unitario, sistemático y global sobre los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial, registro de servidores públicos sancionados; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

Es de esta manera que se "puntualizó la jerarquía administrativa necesaria en la función", es decir Secretaría de Estado, a la vez que se crearon figuras

novedosas de gran importancia, como lo son los comisarios públicos para la vigilancia y evaluación en las entidades paraestatales y, en diciembre de 1989, la figura de Delegado de Contraloría, en cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal.

CAPITULO II

GENERALIDADES

En el presente capítulo, analizaremos el Marco Jurídico en el cual se encuentra ubicado el Procedimiento Administrativo Disciplinario, la responsabilidad de los servidores públicos y las sanciones administrativas, y, para tal efecto, es necesario que nos introduzcamos al campo del Derecho Administrativo, comprendamos los conceptos de proceso y procedimiento, de caducidad y prescripción; Marco Jurídico y conceptos que nos ayudaran a ubicarnos en el tema del presente trabajo de investigación, y así poder comprender la naturaleza jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos y del procedimiento Administrativo Disciplinario.

2.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y ACTO ADMINISTRATIVO.

Definir el Derecho, ha sido punto de controversia entre grandes juriconsultos, existiendo quienes afirman que el derecho surge del mundo ideal de los valores o de la razón, otros afirman que el derecho constituye un sistema de normas positivas elaboradas por los hombres y dotadas de validez que le otorga el Estado. Por último, existen otros que concluyen que el Derecho es una determinada realidad social que produce especiales modos de conducta. Es pues de esta manera que podemos ver tres referencias del Derecho; el Axiológico, o sea el Derecho Natural, lo justo; el Normativo, es decir, el de regla vigente sostenida por el Poder Público; y el Sociológico o de cumplimiento

regular efectivo.

Estos tres tipos de enfoques del Derecho, aparentan ser distintos unos de otros, sin causa que los una por ser observados en tres planos diferentes, el axiológico, el narrativo y el de hecho. Es precisamente estos aspectos, los que han motivado que no se logre un solo concepto del Derecho, válido universalmente.

Al respecto y adoptando la postura del jusfilósofo Miguel Reale, podemos afirmar que el derecho no consiste exclusivamente en una sola faceta de los tres aspectos indicados. Consiste, por el contrario, "en un objeto que esencialmente contiene los tres aspectos íntima y recíprocamente unidos de modo inesperable" (14)

De esta manera podemos decir que el derecho "es el conjunto de normas jurídicas elaboradas por el hombre en una situación histórica cierta, apoyadas e impuestas por el poder público y por las cuales se aspiran a realizar valores". (15)

(14) Reale Miguel, Teoria do Direito e Do Estado. Brasil. 1940, pág. 170.

(15) Recasens Siches, Luis. Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa, México 1991, pág. 158.

Es así pues, y bajo esta referencia, es como analizaremos el contenido de este segundo capítulo.

2.1.1. Derecho Administrativo.

En un país como el nuestro, el que está constituido en una República Representativa, Democrática y Federal, tal y como lo establece el artículo 40 de nuestra Carta Magna, existe una división de poderes para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación.

Dichos poderes son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Al primero de ellos, le está encargado la elaboración de las Leyes; el segundo, aplicar las Leyes Administrativas; y al tercero decir y aplicar el Derecho en los casos de controversia.

Corresponde al poder Ejecutivo, la aplicación del Derecho Administrativo, el cual aparece "como el derecho de la administración pública y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo" (16)

El Derecho Administrativo, regula a la función administrativa del Estado. De esto, en sentido formal, podemos

(16) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 129.

decir que el derecho administrativo "es la rama del Derecho Público que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal" (17)

Como concepto material del Derecho Administrativo, podemos definirlo como "la rama del Derecho Público Interno, que se propone la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares" (18)

El Derecho Administrativo, se conforma con un conjunto de normas jurídicas que crean a las instituciones administrativas, regulando su funcionamiento. Además se integra con principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de las Leyes Administrativa, la organización de la administración y las decisiones de la administración pública.

De esta manera, y como lo afirma el jurisconsulto Andres Serra Rojas, podemos concluir que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la

(17) IDEM.

(18) IBIDEM.

Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la Cosa Pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

De esta manera, el Derecho Administrativo aparece como los medios esenciales para el ejercicio de la función administrativa, que tienen por finalidad "proveer con medidas concretas a la satisfacción de las necesidades, que son aquellas que el interés público requiere" (19)

El Derecho Administrativo, encuentra sus fuentes de surgimiento, de los procedimientos, formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes propias del derecho, tales como la Ley, la Costumbre y la Jurisprudencia.

2.1.2. Acto Administrativo.

La Administración Pública Federal, al llevar a cabo su función administrativa en una forma unilateral o contractual, crea una intensa actividad que se traduce en numerosos actos, todos ellos de naturaleza distinta y por los cuales el estado impone unilateralmente obligaciones y cargos a

(19) Cyer Cambier, Droit Administratif. Ed. Lorcier, Bruxelles, 1968, pág. 8.

los particulares y dispone de los medios necesarios para hacerlos cumplir; creando, por otro lado, derechos. Es así como la función administrativa "se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales" (20).

El Estado Mexicano, al actuar en un marco jurídico, se constituye en un estado de derecho y así sometido al orden jurídico, debe asumir la responsabilidad de los problemas sociales y se procura en sus actos por proteger el interés general por medio de actos administrativos que emanan unilateralmente de su propia potestad pública.

En conclusión, podemos afirmar que "El acto administrativo, es un acto jurídico, una declaración de la voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto, la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (21)

(20) Stabsinopoulos, Michel S., *Traité des Actes Administratif*. Rhemes, 1954, pág. 98.

(21) Serra Rojas, Andrés. *Opus*, pág. 230.

De este concepto tenemos como principales características:

- a) Es un Acto Jurídico de Derecho Público.
- b) Su naturaleza no normativa, toda vez que la norma se extingue cuando se deroga y el Acto se extingue cuando agota con su cumplimiento.
- c) Es una decisión ejecutoria.
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa.
- e) Es unilateral, ejecutiva y oportuna
- f) Crea, reconoce, modifica, transmite o extingue situaciones jurídicas subjetivos.
- g) Tiene como fin la satisfacción del interés general.

Es pues el interés general, el regulador de los actos administrativos, el que determina y regula el camino del gobierno.

Dentro del proceso administrativo, en sentido amplio, el acto administrativo, lo podemos contemplar como un medio para realizar actividades administrativas (actos administrativos instrumentales), o bien como acto básico y defini-

tivo de la administración que implica el espacio de la función administrativa (actos administrativos principales), asimismo hay actos administrativos, que por su contenido, los podemos clasificar de trámite, mismos que no tienen carácter de resolutivos; o bien definitivos, que dan fin al procedimiento administrativo.

El acto Administrativo, como acto de autoridad, emanado del Poder Ejecutivo, cuenta con elementos, mismos que la doctrina ha clasificado en subjetivos, objetivos y formales.

Todo acto administrativo, emana de una Autoridad Administrativa competente, para realizarlo y con la investidura legítima del titular del órgano. Es así de esta manera, que se da el elemento subjetivo del acto administrativo. Estos actos, emanados de una autoridad administrativa y que cuenta con el debido respaldo de una investidura, van encaminados a un objeto principal, basadas en un presupuesto de hecho, motivados por una causa y con la finalidad de satisfacer el interés público contenido en la Ley. He aquí los elementos objetivos.

No basta pues, con que un acto de autoridad emane de la autoridad competente para ello, que sea motivado con causa y basado en presupuesto de hecho, dirigidos a un objeto, sino que también es necesario que para que pueda emanar un acto de autoridad sea ventilado en un procedimi-

ento, en el que el sujeto, objeto del acto, pueda ser oído, debiendo existir la debida forma de declaración constituida por los elementos externos que integran ese acto administrativo y pueda manifestarse externamente la voluntad pública; y por último, y para que ese acto de autoridad surta sus efectos legales, tiene que ser notificado. Por su naturaleza jurídica, la notificación no es un elemento propio del acto, es posterior a su perfección, teniendo de este modo los elementos formales del acto administrativo.

2.2. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Hemos visto pues, que uno de los elementos formales del acto administrativo es el procedimiento, y es aquí donde entraremos al estudio general del procedimiento y su diferencia con el proceso.

2.2.1. Concepto de Proceso.

Desde el punto de vista gramatical, cuando es utilizada la expresión "proceso" se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.

El proceso es, por su propia naturaleza, enteramente

dinámico. El Organo Jurisdiccional y los que acuden ante él desarrollan una actuación preliminar al dictado de un fallo con el objetivo de resolver una controversia planteada.

"En su acepción más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación." (22)

"El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí, por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos" (23).

Otro concepto de proceso es el que nos da el juriscónsulto Giuseppe Chiovenda, al decir que proceso es "el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la Ley por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria".(24)

(22) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 5a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1966, pág. 602.

(23) Idem. pág. 603.

(24) Chiovenda, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal, Vol. I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954, pág. 41.

Por ende podemos concluir que proceso jurisdiccional es el cúmulo de actos, regulados por Ley, de los sujetos que intervienen ante un òrgano del estado, que posee facultades jurisdiccionales, para aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a la solución de la controversia planteada. Cabe hacer notar, que son actos de un òrgano del estado con facultades jurisdiccionales en virtud que no sólo los òrganos del Poder Judicial estan facultados para dirimir controversias, de tal forma que las facultades jurisdiccionales "Consistirán en poder aplicar la norma jurídica a la situación concreta controvertida" (25).

Toda rama del derecho procesal, parte de una premisa básica y es la unidad esencial del derecho procesal. Esta unidad se expresa a través de los conceptos básicos o fundamentales y que el procesalista Podetti denominò la "Trilogía estructural de la ciencia del proceso" (26) es decir los conceptos de jurisdicción, proceso y acción.

La jurisdicción es la facultad del Estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculati-

 (25) Arellano Garcia, Eduardo. Teoría General del Proceso, Ed. Porrúa, México, 1984.

(26) Podetti, J. Ramiro. Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso. Rev. de Derecho Procesal. Buenos Aires, Nù. 1, 1944, págs. 113-170.

va con las partes.

El proceso, es el instrumento jurídico del estado para conducir la solución de los litigios.

La acción es el Derecho, facultad o potestad jurídica de las partes, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del estado, con el objeto de que resuelva sobre una pretensión litigiosa.

2.2.2. Concepto de Procedimiento.

Debemos tener especial atención en los conceptos de proceso y procedimiento, toda vez que suelen ser confundidos. Hemos visto el concepto de proceso y concluimos que el proceso es el genero, son las etapas en restructo.

Ahora bien, el procedimiento es la acción o modo de obrar; marca una serie de acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la situación concreta; el procedimiento es concreto y así la realidad se ha pretendido apegar a la secuela procesal pero con matices e individualidad que impone un caso real.

De tal forma, que tenemos que el procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que realizan las partes en el desarrollo real de un caso en concreto en el que se ha planteado una determinada controversia, y por derecho procesal tenemos que es el conjunto de normas jurídicas

que regula el proceso por cuyo medio el Estado, ejercitando su función jurisdiccional, asegura, declara y realiza el derecho; y por proceso lo entendemos como el medio legal con que cuenta el estado para solucionar conflictos.

2.2.3. Concepto de Procedimiento Administrativo.

El Procedimiento Administrativo y el procedimiento Jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la Ley.

Toda Ley Administrativa consta de tres partes esenciales o conjunto de normas: Sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. Por lo que podemos ver que el procedimiento administrativo es un requisito constitucional de las leyes administrativas.

El procedimiento es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la administración pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, de tal manera vemos que la actuación de la administración pública no están subordinadas a las arbitrariedades del poder público, sino que deben recorrer un camino legal, mismo que sirve de base para que los actos administrativos se manifiesten con eficacia.

El procedimiento administrativo está constituida por un conjunto de trámites y formalidades que determinan los

requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, requisitos que son necesarios para el perfeccionamiento y al mismo tiempo, su plena validez del acto administrativo, así como para la realización de su fin.

La preparación del acto administrativo, proporciona al poder público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del estado de derecho.

Por lo tanto y como lo afirma Serra Rojas, el procedimiento administrativo "es un elemento formal del acto administrativo que domina casi la totalidad de la acción administrativa". (27).

El Procedimiento Administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, evitando con ello actos arbitrarios para obtener un resultado determinado, traducido como el aseguramiento del interés general.

Esta observación de formalidades es obligatoria en todo procedimiento administrativo, tal como lo hace ver la tesis jurisprudencial de la H. Suprema Corte de Justicia

(27) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 168.

que diga:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la Ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederse la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento". (28)

El Procedimiento Administrativo, precede, prepara, y contribuye a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico-administrativo; también señala el desarrollo legal de la Acción del Poder Público y es el método para hacer cumplir las leyes administrativas.

Existen dos clases por las cuales la administración pública, debe de encausar sus actos: De oficio, en los que no interviene el particular, salvo excepciones, y el de carácter imperativo constitutivo, que crea o afecta los derechos de los particulares y que deducen sus pretensiones administrativas y, de esta manera, obtenemos que el procedimiento puede ser "de tramitación, que conduce al acto administrativo; de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho administrativo; de ejecución, que tiende al cumplimiento de los propósitos del acto administrativo; el sancionador, por el cual la administración castiga las

(28) Tesis Jurisprudencial. Recop. 17-65, Tesis 213, 2a.Sala.

violaciones legales; el revisor, cuando la administración revisa sus actos por oficio o por recurso; y los procedimientos especiales.

Una vez analizados los conceptos de proceso y procedimiento, podemos concluir que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos jurídicos realizados por el Poder Público frente a los particulares en el desarrollo real de un caso en concreto en el que se ha planteado una determinada controversia que lesiona el interés general.

2.3. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.

Este punto nos es de gran importancia y trascendencia pues, de su comprensión, deriva el entendimiento de los momentos de aplicación en el procedimiento administrativo disciplinario.

2.3.1. Concepto de Caducidad.

La caducidad es una forma de extinción del proceso a causa de la inductividad procesal de las partes durante un periodo más o menos prolongado; es un modo extraordinario de terminación del proceso. Su finalidad principal es evitar que los procedimientos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes.

La extinción del proceso por caducidad de la instan-

cia, afecta solo a los actos del proceso mismo, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, que pueden ser exigidos en un procedimiento posterior. el efecto de la extinción del procedimiento por caducidad es, la ineficacia de todos los actos procesales realizados con anterioridad al periodo de inactividad que la haya causado.

Por lo anterior, podemos desenlazar que caducidad es la figura jurídica, la institución procesal, por la cual se extingue un proceso a causa de la inactividad procesal de las partes una vez iniciada la instrucción del procedimiento y antes de que la autoridad dicte sentencia.

En la muy diversa legislación administrativa mexicana y en la doctrina, se han reconocido a la prescripción y a la caducidad como medios tendientes a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos.

El acto administrativo, como hemos visto, se puede extinguir por la prescripción o la caducidad, o bien por revocación, rescisión, término, condición o renuncia de derechos y resoluciones jurisdiccionales.

Debemos tener especial cuidado en el concepto de extinción del procedimiento, pues este concepto se ha ido aplicando al procedimiento administrativo en una forma extensiva del procedimiento utilizado en el derecho privado. (juicios de orden civil, mercantil, etc.). Por otro

lado debemos tener en mente que la extinción del procedimiento trae aparejada la extinción del acto administrativo; por lo que hace a la suspensión de un procedimiento trae aparejada como consecuencia la cesación de los efectos del acto administrativo.

Al hablar de prescripción y de caducidad, en el procedimiento administrativo, nos enfrentamos a un grave problema doctrinal, es decir a la teoría de las nulidades en la rama pública.

A consecuencia del gran desenvolvimiento del derecho administrativo, y con la complejidad de los crecientes intereses, derechos institucionales y situaciones frente a los derechos privados, se ha originado el predominio del interés público sobre el privado. En este sentido, "las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares, y destinadas a la defensa del interés general". (29)

2.3.2. Concepto de Prescripción.

Como hemos visto, la prescripción, al igual que la caducidad, es una forma de extinción del procedimiento administrativo y, por ende, del acto administrativo.

(29) Serra Rojas, Andrés. Ob Cit. pág. 327.

La palabra prescribir nos da la idea de terminación, de fin. En tal sentido la definición de prescripción se puede concebir como "la extinción de un derecho por el transcurso del tiempo sin que aquel derecho se reconozca o se ejercite". (30)

La palabra prescripción, deriva del vocablo latin Praescriptio- tionis.

La prescripción es "la facultad o derecho que la Ley establece a favor del deudor, para que se excepcione validamente y sin responsabilidad de cumplir con la prestación debida, o para exigir ante la autoridad competente la declaración de que ya no se le puede exigir en forma coactiva la prestación debida, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley a su acreedor para hacer efectivo su derecho". (31)

El Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en su artículo 1135, define a la prescripción como el medio de liberarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto

(30) Enciclopedia Salvat. Tomo 10, Salvat Editores, España 1971, pág. 2749. (31) Gutiérrez y González, Ernesto.

(31) Derecho de las Obligaciones. Ed. Cajica, México, 1987, 6a. edición, pág. 652.

tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley.

En las diversas legislaciones Mexicanas en las que se contemplan la prescripción, no hacen referencia a su esencia jurídica, y para conocerla es necesario saber los elementos estructurales del derecho de crédito, tales como un acreedor, un deudor y un objeto de crédito; y en especial de la relación jurídica en la tesis alemana, en el sentido de que la relación personal se reduce a la facultad del acreedor de poder exigir y al deber cumplir del deudor. Dierase el caso de incumplimiento del deudor, el acreedor puede ocurrir a la autoridad pública para que esta haga coactivamente el cumplimiento de la obligación. Es donde existen dos momentos: El nacimiento y formación de la obligación y el incumplimiento de ella.

Observando esta secuencia podemos advertir que la prescripción no extingue el crédito (obligación), ni tampoco el derecho a pedir a la autoridad pública que coaccione al deudor por el cumplimiento de la prestación, sólo crea en favor del deudor, una excepción para oponerse válidamente a que se le cobre la obligación y se le impongan las consecuencias legales por un hecho ilícito.

Por lo anterior, desglosamos que prescripción es " la facultad que la Ley establece a favor del obligado, para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad, de cumplir con la prestación que debe, o bien la acción que tiene para

exigir a la autoridad competente, la declaración de que ya no le es cobrable en forma coactiva la prestación que debe, por haber transcurrido el plazo que le otorga a su acreedor la Ley, para hacer efectivo su derecho." (32).

2.3.3. Analogías y Diferencias entre la Caducidad y la Prescripción.

Como ya lo indicamos en puntos anteriores, la prescripción y la caducidad, son formas de extinción del procedimiento administrativo y, de esta manera, del acto administrativo. Esta es una analogía, por cierto la más relevante, entre prescripción y caducidad.

Es muy importante saber, que existen teorías y doctrinas que afirman que la prescripción y la caducidad son sinónimos, pero no las estudiaremos por no ser punto de nuestra investigación, solo se hace referencia para definir nuestra postura y sus momentos de aplicación.

Es cierto que por su aplicación ambas figuras extinguen el procedimiento, pero los efectos jurídicos que conllevan su aplicación son de índole distinta, pues su aplicación corresponde a dos momentos procesales distintos, tal y como lo veremos en capítulos posteriores.

(32) IDEM. Pág. 1054.

Ninguna de las dos figuras extinguen el derecho a accionar, ante una autoridad competente, su derecho de reclamación. Asimismo, no destruye la relación jurídica entre las partes que intervienen en el procedimiento; por otro lado, ambas figuras no operan por sí solas, precisa de una declaración de la autoridad pública competente y opera a través de resoluciones en las que se autoriza y se sanciona su procedencia.

Su principal diferencia, como ya lo hemos mencionado, radica en los momentos procesales en que deben de exceptuarse; y, en cuanto a sus consecuencias jurídicas, podemos decir que la prescripción extingue de fondo la facultad intentada; en la caducidad, también deja sin efectos la facultad intentada, pero esta sí puede volver a ser ejercitada, pues no afecta el fondo de la controversia, solo fue interrumpida por una inactividad procesal de las partes.

Ambas figuras son excepciones, son contraderechos al derecho de acción, son un derecho potestativo de defensa y su finalidad es detener el proceso u obtener una resolución favorable de forma parcial o total.

2.4. RESPONSABILIDAD.

Antes de entrar al estudio de la responsabilidad, haremos una breve referencia a los conceptos de deber jurídico y de obligación, toda vez que no es posible que

exista responsabilidad, sin que exista previamente un deber jurídico y una obligación.

El deber jurídico, en sentido amplio, lo definimos como la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho. El deber jurídico en sentido amplio, es el género, y este tiene sus especies:

El deber jurídico, en sentido estricto, es "La necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya en favor de la colectividad, ya de persona determinada". (33).

Otra especie del deber jurídico en sentido amplio, es la obligación en Lato Sensu, la cual define Gutiérrez y González como "La necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que puede llegar a existir, o en favor de un sujeto que ya existe". (34)

La obligación en Lato Sensu, tiene dos variantes: La obligación en sentido estricto y el derecho de crédito convencional.

(33) Gutiérrez y González. Op. Cit. pág. 30.

(34) IBIDEM, Pág. 34.

La obligación en sentido estricto, es la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir.

El derecho de crédito convencional, lo definimos como la necesidad jurídica que tiene una persona denominado obligado- deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, denominada acreedor, que le puede exigir, una prestación de carácter patrimonial.

La última especie de deber jurídico en sentido amplio, es el derecho de crédito indemnizatorio o derecho personal indemnizatorio, el cual es definido por Gutiérrez y González como "La necesidad jurídica que tiene una persona, llamada obligado deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir: A.- La restitución de una situación jurídica al estado que tenía antes de producirse la violación ilícita de un deber jurídico stricto sensu, o de una obligación lato sensu que causa un daño, imputable al deudor, o B.- Un hecho lícito que causa un daño, originado sin culpa en a).- una conducta o un hecho previsto por la Ley, como objetivamente dañoso (responsabilidad objetiva stricto sensu), b).- Bien por el empleo de un objeto que la Ley considera en sí mismo peligroso (responsabilidad objetiva por riesgo creado), c).- Bien finalmente, por la realización de una conducta errónea de buena fe (responsabilidad objetiva por conducta erro-

nea)." (35)

En el Derecho, y en una forma Lato Sensu, la responsabilidad puede concebirse como la obligación de dar satisfacción y responder por los daños ocasionados con las propias acciones.

Es, bajo este rubro, que analizaremos las formas de responsabilidad que, de acuerdo a las ramas del derecho, consideramos adecuadas a tratar.

En la rama del derecho privado, en concreto en el Derecho civil, la doctrina ha distinguido dos tipos de responsabilidad:

La objetiva y la responsabilidad por hecho ilícito.

2.4.1. Responsabilidad Objetiva.

Los Romanos conocieron la Responsabilidad Objetiva, en donde se debe indemnizar por un daño causado, sin que mediara culpa. Fueron casos esporádicamente registrados, pero podemos considerar que esta variante de la responsabilidad tuvo su cuna en el Derecho Romano.

Al evolucionar las técnicas de producción, en el Siglo XIX, diversos autores intentaron sustituir el concepto de

(35) IBIDEM.

culpa por el de riesgo, determinando que "el hombre debe ser responsable, no solamente del daño que causa por su culpa, sino aún del que es consecuencia de su simple hecho; desde el momento en que ejerciendo su actividad causa un daño a otro, le debe reparación". (36).

De lo anterior, se desprende que existe, dentro de la responsabilidad objetiva, la responsabilidad por riesgo creado, la cual definiremos como "la conducta que impone el Derecho de reparar el daño y el perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente." (37)

Siguiendo la misma línea de Gutiérrez y González, podemos concluir que la responsabilidad objetiva "es la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía, y que le causa un daño originado por: a).- Una conducta o un hecho previsto por la ley como objetivamente dañoso, b).- El empleo de un objeto que la Ley considera en sí mismo peligroso, o

(36) Capitant, Henri. Prefacio de la 1a. Edición del Tratado de Responsabilidad Civil, Delictuosa y Contractual. Hyl Mazeaud. Tomo I, pág. IX. Ed. Colmex. Mexico.

(37) Gutiérrez y González, Ernesto. Op. Cit. pág. 814.

c).- Por la realización de una conducta errònea de buena fe". (38)

2.4.2. Responsabilidad por hecho ilícito.

Debemos de comenzar por hacer una referencia sobre las diversas definiciones que, sobre esta variante de la responsabilidad, se ha dado a lo largo de la historia.

Para Bonasi, la responsabilidad por hecho ilícito es "La obligación de soportar la reacción que el ordenamiento jurídico vincula al hecho dañoso". (39)

En efecto, este tipo de responsabilidad, obliga al sujeto que incurrió en ella a responder, por mandamiento de ley, ante sus acciones u omisiones y, que en virtud de ellas, se haya causado un daño. Este concepto es justo y preciso, pero para efectos de estudio y análisis, transcribiremos, la definición hecha por el Maestro Gutiérrez y González, quien la define como "una conducta que consiste en restituir las cosas al estado que tenían, y de no ser posible, en el pago del daño y perjuicio, causado por una acción u omisión de quien los cometió por sí mismo, o esa acción u omisión permitió que se causaran por persona a su

(38) IBIDEM. pàg. 812.

(39) Bonasi Benucci, Eduardo.- La Responsabilidad Civil No. 1 pàg. 7, José Ma. Bosch. Editor. Barcelona. 1958.

cuidado o cosas que posee, y que originò la violaciòn culpable de un deber juridico stricto sensu, o de una obligaciòn lato sensu previa, en cualquiera de sus dos especies." (40)

Estas son pues, las consideraciones necesarias para entender y comprender el origen y efectos de la responsabilidad administrativa de los servidores pùblicos.

2.4.3. Responsabilidad de los Servidores Pùblicos.

Como ya hemos visto, el concepto de responsabilidad es muy amplio, pues tiene un contenido moral, social, politico y juridico a la vez. La nociòn juridica de responsabilidad presenta dos vertientes para ser consideradas para su estudio: Desde la perspectiva del Derecho Penal y el del Derecho Civil." (41).

El estudio de la responsabilidad, en sus aspectos distintos, no puede ser analizada en forma aislada ni abstracta, pues es un ingrediente social y moral de la conducta humana como miembro social.

(40) Gutièrrez y Gonzàlez, Ernesto. Op. Cit. pàg. 591.

(41) Galindo Garfias, Ignacio. Reponsabilidad Civil de los Servidores Pùblicos. Revista Mexicana de Justicia, No. 4, Vol. III, Oct-Dic., Mèxico, 1985, pàg. 43.

Para el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, lo analizaremos en las siguientes especies: política, administrativa, penal y civil.

El servidor público es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de un cargo, que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que rige el ejercicio del cargo, empleo o comisión que desempeña. En este sentido, responsabilidad en lato sensu, "es el compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo... estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público, por el grupo social". (42).

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que será vista a continuación, podemos ver los deberes que impone a los servidores públicos, deberes que son de distinta índole unos de otros, y producen distintos efectos.

La responsabilidad política tiene un sentido de indignidad hacia el servidor público responsable, su contenido es ético, de reproche público, pues ha defraudado la confianza que la sociedad depositó en esa persona para realizar el encargo de los destinos del país.

(42) IDEM, Pág. 45.

La responsabilidad administrativa tiene como fin la disciplina. Es así, que cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a infringir alguna de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, es acreedor a las sanciones que la misma Ley establece y que serán analizadas más adelante.

Si la conducta de un servidor público, se llega a encuadrar en un delito contemplado en el título décimo del Código Penal, la responsabilidad se traduce en penal y será castigado penalmente según el delito que ésta haya cometido, aquí aparece otra sanción, y es reparar el daño causado a la nación, daño de carácter patrimonial o económico, incluso, reparar los daños causados a un particular.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contiene disposiciones sobre la responsabilidad civil de los servidores públicos, solo se refiere someramente al indicar como sanción a un servidor una sanción económica, que podrá ser hasta de dos tantos del beneficio obtenido o del daño causado al erario de la Hacienda Pública.

Tenemos que poner especial atención a esta incidental referencia de responsabilidad civil en la Ley Federal arriba señalada. En efecto, La Ley Federal de Responsabi-

lidades de los Servidores Públicos, solo hace referencia al daño causado al patrimonio de la Nación o del causado a la Hacienda Pública, pero en un país como el nuestro, organizado en bases democráticas y representativas y que por ende es del pueblo, en donde radica la soberanía y toma su origen el poder estatal, los servidores públicos deben también responder, en la misma forma en que responden al daño causado a la nación, al daño que con motivo de su función, negligente o imprudencial, le causen a un particular.

En efecto, dicha Ley encamina su cause para sancionar a un servidor público que con su conducta ha causado un daño a la nación; pero con mayor frecuencia, el servidor público daña el patrimonio del particular y es aquí donde el particular se queda sin medio legal para hacer efectivo el exigir la reposición del daño causado por aquel servidor público, que con una investidura pública, transgrede y afecta la economía del pueblo meniconado en nuestra Carta Magna.

De esta manera, "La Responsabilidad Civil de los servidores públicos, consisten en la obligación a su cargo de reparar el daño patrimonial que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no proceden con la máxima diligencia, cuidado, honestidad y eficiencia debida".(43)

(43) IBIDEM, Pág. 50.

Hemos visto pues, que "el servidor público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o personal. La responsabilidad Administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario. Se esta en presencia de responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al estado de los daños sufridos. Las personales son aquellas que emanen de un delito". (44).

2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (45)

A lo largo del presente capítulo, hemos ubicado el Marco Jurídico en el cual se encuentra la responsabilidad de los servidores públicos.

Es el caso, que ahora analizaremos la Ley Federal que

(44) Sem. Jud. Fed. IV época, 4a. Sala, T. XXVII, pág. 50; T. XXIV, 4a. Sala, pág. 123 V época.

(45) Ver Supra (1)

regula la responsabilidad de los servidores públicos, y delimita sus funciones y, por ende, sus obligaciones.

2.5.1. Exposición de Motivos.

Como antesala de todo proyecto de Ley, que es presentada ante el H. Congreso de la Unión, el oferente, entendiendo a este como aquel quien presenta una iniciativa de Ley al poder legislativo, debe exponer los motivos que lo encausaron a crear, modificar, agregar, derogar o abrogar una Ley.

Es en este rubro, cuando el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al iniciar su Mandato Presidencial, expone los motivos a los CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

En efecto, tras una gran evolución de la conformación del Estado y, como resultado de sangrientas luchas, se ha logrado que la actividad estatal esté sujeta al derecho, como principal regulador de toda actividad, y la consecuencia fundamentación del sistema democrático. Es por eso, que todo servidor público debe sujetar su actividad, como autoridad, al derecho, y su violación constituye un desprecio a aquellos beneméritos revolucionarios que, con el sacrificio de sus vidas, nos han dado un sistema popular y democrático.

Anterior a esta exposición de motivos sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el entonces Primer Mandatario, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, propuso se hicieran reformas al título cuarto de nuestra Carta Magna y continúa diciendo que esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de preformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Establece que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad, la penal y la civil, sujetas a las Leyes respectivas, y la política y la administrativa, que se

regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Sobre las responsabilidades políticas, solo veremos una somera explicación, pues es motivo de otra investigación.

Al respecto la exposición de motivos, establece que la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales, y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se impone sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el Manejo Indevido de Fondos y Recursos Federales. Agregando a los Directores Generales de los Organismos Descentralizados y

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política.

Como sanción política aplicable a los servidores públicos mencionados, será la destitución e inhabilitación hasta por 20 años y su aplicación será previo juicio político de naturaleza jurisdiccional, y llevado a cabo bicameralmente, erigiéndose la H. Cámara de Diputados en Jurado de Acusación, quien instruirá el procedimiento y sostendrá la causa ante el Senado, quien se erige en jurado de sentencia para resolver en definitiva.

Cuando alguno de los mencionados servidores públicos que gozan de fuero constitucional, hayan incurrido en alguna responsabilidad por comisión de algún delito, da lugar al inicio del procedimiento para la declaración de procedencia, el cual es unicameral y se lleva a cabo ante la H. Cámara de Diputados. Dicha declaración de procedencia tiene como fin único el desafectar al servidor público que goza de tal privilegio constitucional, a fin de que el ministerio público pueda actuar conforme a sus atribuciones. La declaración de procedencia es en sí misma un medio expedito y eficaz para eliminar las barreras que puedan convertir en inmunidad los delitos que puedan cometer dichos servidores públicos.

En cuanto se refiere a las responsabilidades administrativas, la exposición comienza estableciendo que la

iniciativa que se presenta a esa H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

Continúa estableciendo que, en las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en las que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.

Establece que el procedimiento administrativo propuesto, es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109 constitucional; ofrece al inculpaado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 constitucionales y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el Juez Penal.

Esta iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal, pero respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá

castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los Organos de Control de las Dependencias y Entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de los que otras leyes dispongan.

La Secretaria de la Contraloría General de la Federación, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser la destitución, sanción económica, inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las

obligaciones de los servidores públicos.

En cuanto a los procedimientos sancionadores, establece que estos se cifren a las garantías constitucionales, los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán la oportunidad de ser debidamente escuchados. Además la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevea la ampliación de la competencia del tribunal Fiscal de la Federación a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero Tribunal de Justicia Administrativa.

En forma concluyente, la exposición de motivos aquí expuesta, aunque de manera parcial pero sustantiva, establece que la iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación de ese precepto se equipara al cohecho.

2.5.2. Fundamento Constitucional.

Como ya hemos visito en el desarrollo del inciso anterior, previo a la presentaci3n de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores P3blicos, se presentaron diversas iniciativas de reformas constitucionales, al c3digo Penal, al C3digo Civil, y asi mismo a la Ley Org3nica de la Administraci3n P3blica Federal.

Como punto base, el paquete de reformas que dan vida y vigencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores P3blicos, encontramos las habidas en el T3tulo Cuarto de nuestra Carta Magna, titulado de las Responsabilidades de los Servidores P3blicos.

Dicho t3tulo, comienza definiendo el precepto de servidor p3blico, consagrado en el articulo 108 Constitucional. Continua el mismo articulo estableciendo los cargos penales de que puede ser inculpaado el Presidente de la Rep3blica, concluyendo las causas de responsabilidad administrativa de los Gobernadores de los Estados, Diputados y las Legisladoras Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Es el propio articulo 109 Constitucional, el que fundamenta a la Ley Federal en cita, al establecer que el Congreso de la Uni3n y las Legistaruas de los estados, en el 3mbito de sus competencias, expediran las leyes de responsabilidades de los servidores p3blicos.

La fracción III del artículo 109 constitucional, fundamenta la aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; sanciones que deben imponerse tras el desahogo de un procedimiento administrativo autónomo.

Son los artículos 110 y 114 constitucionales quienes regulan al juicio político; los artículos 111 y 112 regulan la declaración de procedencia y por último es el artículo 113 constitucional, el que regula al procedimiento disciplinario administrativo, así como las sanciones a que son acreedores aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

2.6. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Como más adelante veremos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, prevé las obligaciones que debe observar todo servidor público, a efecto de preservar y respetar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y, cuyo incumplimiento, dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

En el estado de Derecho en que vivimos toda acción u omisión lleva consigo una consecuencia jurídica. "Toda

norma jurídica esta compuesta de un supuesto normativo y una disposición normativa, que dispone deberes y confiere derechos, es abstracto, pero si se realiza en el mundo fáctico, o de hecho, trae consecuencias de derecho lo que dá origen al cumplimiento de deberes y derechos". (46)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como hipótesis normativa, regula la actividad de los servidores públicos. Es ella quien a través de su artículo 53, establece las sanciones a que serán acreedores aquellos servidores públicos que no cumplan con sus deberes jurídicos impuestos, por su sola calidad como tal, y conferidos en el artículo 47.

Bajo este rubro, analizaremos las sanciones administrativas aplicables por la incursión en responsabilidad administrativa.

2.6.1. Apercibimiento.

(46) Jiménez Moles, Marla Isabel. Apuntes de Filosofía del Derecho. Curso impartida en el Décimo Semestre de la Carrera de Licenciatura en Derecho. Universidad del Valle de México. Enero-Junio 1992.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción primera, establece como sanción administrativa al apercibimiento, entendido este como una corrección disciplinaria que consiste en la advertencia de la autoridad para que el servidor público ejecute su función por el encause legal, con estricto apego a las normas y por ende se le hace saber las consecuencias de derecho a que se puede hacer acreedor en caso de no sujetarse al derecho.

2.6.2 La Amonestación

En la fracción segunda del citado artículo, se señala como segunda sanción la Amonestación, misma que posee dos vertientes: La pública y la privada.

Podemos conceptualizar a la amonestación como aquella medida disciplinaria, por medio de la cual la autoridad hace presente al servidor público la responsabilidad administrativa en que incurrió, a efecto de que en lo sucesivo se abstenga de ejecutar su función fuera de todo marco normativo.

El medio por el cual la autoridad hace del conocimiento tal responsabilidad en que incurrió el servidor público, puede ser de manera personal y en audiencia cerrada o mediante publicaciones en lugares públicos y visibles. Esta es pues, la principal diferencia entre la

amonestación pública y la privada.

2.6.3. Suspensión

La fracción tercera del multicitado artículo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona a la suspensión como tercera sanción administrativa.

Concebimos a la suspensión como el cese temporal de la prestación de servicios del servidor público y por ende de la percepción de su salario.

Esta medida correctiva y preventiva prevista por la Ley Federal citada, es sujeta de las consideraciones que enseguida veremos.

El artículo 56 de la referida Ley Federal en su fracción primera establece que la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

Existe aquí una laguna legislativa por lo que respecta a los términos inferiores o superiores de los indicados en el mencionado artículo. Puede darse dos interpretaciones al respecto: Primero no puede darse la suspensión por un

término menor de tres días ni mayor de tres meses, a lo cual la última parte que dice "serán aplicables por el superior jerárquico" esta por demás; la segunda, puede dárse a la interpretación de que las suspensiones menores a tres días y mayores a tres meses, sólo son aplicables por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como "Autoridad Centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias". (47)

Situación a la cual no concordamos con ella, pues deja indefinido el término máximo para esa sanción, razón por lo que es necesario se modifique dicho precepto, definiendo que el término mínimo de tres días y máximo de tres meses es el único con el que cuenta la suspensión, misma que será aplicable por el superior jerárquico.

2.6.4. Destitución del Puesto.

La cuarta de las sanciones administrativas previstas por al Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

(47) De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La destitución del puesto es la sanción administrativa por virtud de la cual se separa al servidor público de su cargo.

Es de especial reconocimiento la labor del legislador al distinguir, en materia de responsabilidades, el procedimiento a seguir para aplicar la destitución del cargo a un servidor público, según su relación contractual.

En efecto, la Ley dispone que los servidores públicos de confianza podrán ser destituidos de su cargo, y para el caso la aplicación de la sanción correrá a cargo del superior jerárquico. La otra calidad de relación contractual de servidor público, aunque no menciona expresamente, se refiere a aquellos servidores públicos, que se encuentran agremiados a una asociación sindical, o, por lo menos cuentan con una basificación. Por lo que respecta al medio para llevar a cabo la destitución de un servidor público, cuya relación contractual se encuadre en este supuesto, debe ser demandada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y bajo los supuestos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.6.5. Sanción Económica.

La quinta sanción administrativa prevista por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es necesario determinar la naturaleza jurídica de la sanción económica, y para ello es necesario retomar brevemente los conceptos de deber jurídico y de obligación, ya analizados.

Sobre el particular, debemos de entender al deber jurídico en dos grandes campos, en sentido amplio y en sentido estricto. Al respecto, el Maestro Gutiérrez y González, define al deber jurídico en sentido amplio como "La necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a una norma de Derecho," (48)

Concibe al deber jurídico en sentido estricto como "La necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya en favor de la colectividad, ya de persona determinada" (49)

Continuando con la misma línea, el Maestro Gutiérrez y González conceptúa a la obligación en dos sentidos: El amplio y el estricto.

La obligación en sentido amplio, la define como "la necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una

(48) Gutiérrez y González, Ernesto. Opus. Cit. pág. 29.

(49) SUPRA (33)

prestación, de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir o en favor de un sujeto que existe," (50)

Respecto de la obligación en sentido estricto, la define como "la necesidad jurídica de mentenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que eventualmente pueda llegar a existir."(51)

La Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la sanción económica se aplica con motivo de obtener beneficios en el cargo público, o bien por causar un daño o perjuicio por incumplimiento de las obligaciones del servidor público, en el ejercicio de su cargo.

El incumplimiento de obligaciones puede ser doloso o por negligencia, y si por este incumplimiento de obligaciones de crea un daño patrimonial, surge entonces el Derecho de Crédito Indemnizatorio, a favor del acreedor, entendiendo el Derecho de Crédito Indemnizatorio como "la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado

(50) Ver SUPRA (33)

(51) Gutiérrez y González , Ernesto, Op. Cit. pág. 34.

deudor de cumplir voluntariamente a favor de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir la restitución de una situación jurídica al estado que tenía antes de producirse la violación ilícita de un deber jurídico stricto sensu o de una obligación lato sensu, que causa un daño imputable al deudor; o de un hecho no ilícito que causa un daño, originado en una conducta o un hecho previsto en la Ley, como objetivamente dañoso, o bien por el empleo de un objeto que también la ley considera en sí mismo peligroso; bien finalmente, por la realización de una conducta errónea realizada de buena fe."(52)

Con esto concluimos que la naturaleza jurídica de la sanción económica, es un derecho de crédito indemnizatorio a favor del Estado, por un menoscabo sufrido en el patrimonio de la Hacienda Pública, entendida a esta no solo como la liquidez monetaria del Estado, sino todo aquel bien, mueble o inmueble, susceptible de valorarse en dinero.

"La Ley puede conferir a la autoridad administrativa las facultades necesarias para imponer las sanciones económicas, en los casos que la misma Ley preveé. Es ineficaz desde el punto constitucional para investir a la autoridad administrativa de facultades para declarar que el

(52) IBIDEM pág. 37.

servidor ha incurrido en responsabilidad civil, y menos para fijar unilateralmente la cuantía de los daños causados como consecuencia de la conducta del servidor público, al ejercer su cargo." (53)

A nuestra opinión esta facultado que tienen los órganos de control para imponer sanciones económicas es contrarias a los preceptos constitucionales concebidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues es la autoridad judicial la única que tiene las facultades para hacerlo, no obstante la propia autorización constitucional que permite a los órganos de control aplicar dicha sanción.

En los casos en que la autoridad de control fije una sanción económica, esta tendría a nuestro criterio, que demandarse ante los tribunales de la federación, quienes por mandato constitucional, están facultados para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Sin embargo, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 75, párrafo tercero, establece que las sanciones económicas, son créditos fiscales,

(53) Galindo Garfias, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, revista jurídica, México, 1988, pág. 280.

mismos que serán cobrados mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, consagrado en las Leyes Fiscales y, por ende, no entraremos a su análisis, pues es motivo de estudio en otro trabajo de investigación.

2.6.6. La Inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Sexta y última sanción administrativa conferida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se define como aquella sanción administrativa que prohíbe el ejercicio de una función pública durante un periodo de uno a veinte años, según la gravedad de la responsabilidad el que se haya incurrido y de acuerdo al monto del lucro obtenido o del daño y perjuicio causado.

Es importante que hagamos una reflexión sobre los medios de ejecución de esta sanción. Al respecto, el artículo 56, en su fracción quinta, establece que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Es en el punto "Autoridad Competente" en donde la Ley debe definir si se trata de una autoridad administrativa o, bien, de una autoridad judicial. Podría pensarse que es por determinación judicial, tal y como lo contempla el

artículo 5 de nuestra Carta Magna. Pero es el mismo artículo 5 Constitucional quien establece que la garantía individual de ejercicio de profesión o trabajo, pueda ser verdad también por resolución gubernativa, a lo que entendemos como aquella resolución dictada por un órgano facultado del Poder Ejecutivo, y es en este rubro, donde consideramos que tan solo es basto y suficiente que la responsabilidad del servidor público haya sido acreditada, que fue tan grave que ha ofendido los derechos de la sociedad, como para que una resolución de un órgano de control, en la que se ha determinado inhabilitación a un servidor público, surta sus efectos plenamente sin la necesidad de declaración de un órgano judicial.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO III

LOS SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS FUNCIONES

En capítulos anteriores, hemos visto la evolución histórica de la legislación de responsabilidad de los servidores públicos en México, también hemos analizado los conceptos básicos que nos dan el soporte de la presente investigación, tales como acto administrativo, proceso, procedimiento, prescripción, caducidad, tipos de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

Ahora entraremos al estudio de la naturaleza jurídica del servidor público, su definición conforme a la Ley y conforme a la doctrina, sus funciones y el código de conducta que los regula posteriormente analizaremos, en forma breve pero sustantiva, las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como Órgano del Ejecutivo Federal, encargado de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por último, haremos una referencia de las facultades que poseen los órganos de control interno de las Secretarías de Estado, del Departamento del Distrito Federal, de los Órganos Desconcentrados y de las Empresas Paraestatales, así como de las Contralorías Generales de las Entidades de la República Mexicana, como autoridades suficientes y capaces para aplicar el ordenamiento federal de responsabilidades de los servidores públicos.

3.1. EL SERVIDOR PÚBLICO.

Como hemos analizado, la Ley Federal de REsponsabilidades a la que tanto mencionamos, tiene por objeto regular la actividad del servidor público, sancionarlo cuando ha incumplido y prevenir para que otros servidores no incurran en responsabilidad. Pues bien, en este apartado estudiaremos al servidor público.

3.1.1. Teorías jurídicas sobre la función pública.

Es necesario discernir la diferencia entre un funcionario y un empleado. Al respecto, ha existido una gran polémica doctrinal tendiente a diferenciar estos dos tipos de servidores públicos. Nosotros habremos de tomar la postura del jurisconsulto Bielsa, quien al respecto, manifiesta que el funcionario "es aquel que supone un cargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo (empleado) solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública"(54)

(54) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo II, página 23, Argentina, 3a. Edición.

Respecto a las teorías jurídicas, acerca de la relación de la función pública, se pueden dividir en dos grandes ramas: las teorías de derecho privado y las teorías del derecho público.

3.1.1.1. Teoría Civilista.

Establece que la relación de la función pública se deriva de la capacidad de estado para contratar y del servidor público, para poder contratarse; y del consentimiento de ambas partes para celebrar un contrato, además de existir prestaciones recíprocas al proporcionar el servidor público sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del estado.

Esta teoría pretende encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que se trata de un contrato de locación de obras, o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del estado actos jurídicos.

Esta teoría debemos de descartarla pues el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el estado interviene es el régimen del derecho público, independientemente de que "la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las

atribuciones del estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general". (55)

También debemos descartar esta teoría, pues las normas que exigen que la función pública sea eficaz, regular y continua, son de derecho público, también de derecho público han de ser las relaciones que constituyen la función pública.

Como ya hemos concluido, la relación de la función pública, no es de carácter privado, y por ende, no tiene su origen en un contrato civil; por el contrario, es derivado del derecho público y, por eso, posee ese carácter.

3.1.1.2. Teoría Publicista.

Esta teoría establece que la relación del servicio público no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; esta relación se entabla por una obligación que imperativamente

(55) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Decimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 131.

se impone por el Poder público.

Al respecto, podemos ver que esta teoría no es válida para nuestro sistema jurídico, pues esta teoría contraviene lo establecido en la garantía individual de libertad de trabajo, concebida en el artículo quinto de nuestra Carta Magna, en donde se establece que toda persona tiene el derecho de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Asimismo, establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo por pena impuesta por autoridad judicial.

3.1.1.3. Teoría Contractual.

Esta tesis considera que la función pública nace de un contrato administrativo desde el momento en que considera un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que están en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que si lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los

contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere, y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el servidor público, con conocimiento de causa, consiente desde el principio que el Estado pueda variar las condiciones originales del acto.

Esta tesis no es aceptable, pues inflige serios quebrantos a la noción clásica del contrato, además no hay un texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato y, en cambio, si hay textos legales que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la Ley o como la sentencia que dicta una autoridad jurisdiccional. Por otra parte, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato, pues éste constituye una institución encaminada a satisfacer necesidades privadas de los hombres.

3.1.1.4. Teoría del Acto Unión.

Como hemos visto, el acto de nombramiento de un servidor público, no es un acto unilateral del estado, ya que no puede imponerse obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. En tal virtud, debemos considerarlo como un acto distinto que

reune las siguientes características: Esta 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 el condicionar la aplicación a un caso individual 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.

Ese acto que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de este en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado es el acto que la doctrina denomina como acto-unión.

El nombramiento puede ser realizado por acto de una sola voluntad, o bien por el acuerdo de varias voluntades (sufragio) y es aquí pues que esas varias voluntades de funden en una unidad, la cual tiene el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad.

3.1.1.5. Postura de la legislación mexicana.

El 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del aparta-

do B del artículo 123 Constitucional.

Esta Ley define como trabajador al servicio del Estado como toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros al estado. Establece dos categorías de servidores públicos: Los de confianza, quienes pueden ser nombrados y removidos de su cargo libremente, y los empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley.

Esta Ley excluye, además de los servidores públicos de confianza, a los miembros del Ejército y Armada de México, al personal motorizado, los miembros del servicio exterior mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penales y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios.

Cabe destacar, que esta Ley los excluye a los servidores públicos arriba descritos, por contar con una regulación especial, como en el caso de las fuerzas armadas, o por estar contratados bajo un régimen distinto al regulado por la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; solo hacemos esta referencia para poder determinar la postura de la Legislación Mexicana al respecto, y por ende no entraremos a su estudio.

Al respecto, la postura de la Legislación Mexicana sobre la función pública, se inclina a la teoría del acto-

uniòn o acto condiciòn, toda vez que como lo pod4emos observar, los articulos 3 y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considera claramente que la funciòn pùblica se realiza por un acto que, aunque tiene el caracter convencional, simplemente condiciona la aplicaciòn de un r3gimen legal y un caso individual, toda vez que estos preceptos establecen que el empleado pùblico, presta sus servicios en virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya.

3.1.2. Definciòn del servidor pùblico y sus obligaciones conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos.

Veremos pues, cual es la definiciòn que de servidor pùblico, hace la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos, analizaremos tambi3n el C3digo de conducta establecido por el articulo 47 de la misma Ley Federal, y para tal respecto, pasaremos ahora a analizar el conepto de servidor pùblico.

3.1.2.1. Concepto de Servidor Pùblico.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos, se considera como tal, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisiòn en la Administraciòn Pùblica, o en el distrito Federal y esta Ley tambi3n es aplicable a todas aquellas personas que manejen

De esta definición se desprende dos tipos de servidores públicos: Los empleados y los funcionarios; tal y como lo advertimos en el punto anterior, solo que esta Ley Federal de Responsabilidades no hace la distinción en una forma abierta y descriptiva como lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, solo se limita a denominarlos como servidores públicos.

3.1.2.2. Obligaciones conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 47, establece un código de conducta que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones. Este artículo consta de 24 fracciones, mismas que ahora transcribiremos:

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 corresponda, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en las que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibía;

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

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

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o

comisiòn oficial o particular que la Ley prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selecciòn, contrataciòn, nombramiento o designaciòn de quien se encuentre inhabilitado por resoluciòn firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisiòn en el servicio pùblico;

XIII. Excluirse de intervenir en cualquier forma en la atenciòn, tramitaciòn, o resoluciòn de asuntos en los que tenga interès personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algùn beneficio para èl, su conyuge o parientes consanguineos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor pùblico o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jeràrquico, sobre la atenciòn, tràmite o resoluciòn de los asuntos a que hace referencia la fracciòn anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito cuando su atenciòn, tramitaciòn y resoluciòn, cuando el servidor pùblico no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpòsita persona, dinero, objetos mediante enajenaciòn 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 interés es en conflicto, esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de beneficios para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

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

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. 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 ella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponda;

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

XXIII. Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de

obra pública, con quien desempeñe un empleo cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de los que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

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

Este artículo, culmina con el siguiente párrafo:

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

3.2. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Como ya vimos en el capítulo primero de este trabajo

de investigación, en el año de 1982, se realizaron una serie de reformas a diversas Leyes Federales, e inclusive a la Constitución, y con motivo de este paquete de reformas, se dió origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y al mismo tiempo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando origen así a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3.2.1. Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Como lo mencionamos en capítulos anteriores, al inicio del mandato presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, y en cumplimiento a los compromisos asumidos en su campaña presidencial, el Ejecutivo Federal presentó, en el año de 1982, un paquete de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismas que al someterse al procedimiento legislativo y tras un largo debate en el seno del H. Congreso de la Unión, fueron aprobadas y al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia del ejecutivo federal encargada de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dando intervención a la Secretaría de la Contraloría en otros ordenamientos legales, entre ellos,

en la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pùblico Federal; la de Obras Pùblicas; la General de Bienes Nacionales; la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciòn de Servicios Relacionados con Bienes Mubles; escètera, completando asi el Sistema de Control y Evaluaciòn de la Gestìon Pùblica.

3.2.2. Funciones de la Secretaria de la Contraloria General de la Federaciòn.

Podemos englobar las funciones de la Secretaria de la Contraloria General de la Federaciòn en 8 puntos sustantivos; mismos que veremos a continuaciòn.

Debe planear, coordinar, normar y vigilar el adecuado funcionamiento del sistema integral de control y evaluaciòn de la gestiòn pùblica e inspeccionar tanto el ejercicio del gasto pùblico federal, asi como su congruencia con los presupuestos de egresos.

Debe de vigilar, asesorar y apoyar, a los òrganos de control interno de las dependencias y entidades paraestatales asi como opinar sobre el nombramiento de sus titulares y, en su caso, solicitar su remociòn.

Otras de sus funciones, es el establecer las bases para la realizaciòn de auditorias en las dependencias y entidades paraestatales y, en su caso, llevarlas

a cabo directamente para comprobar que se de cumplimiento a la normatividad en materia de planeación; presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, duda, patrimonio y fondos y valores propiedad o al cuidado el gobierno federal; sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles de la administración pública federal.

Asimismo debe designar auditores externos para las entidades paraestatales y nombrar y controlar su actividad; también, nombrar a los comisarios públicos, que constituyen la instancia externa de control, vigilancia y evaluación de las entidades, a la vez que promoven en los órganos de gobierno el mejoramiento de la gestión y el eficiente ejercicio de los recursos.

En su función, esta también el evaluar la gestión pública y someter periódicamente sus resultados a consideración del Presidente de la República, como un medio de prevención que permita promover la adecuada utilización del gasto público y conocer el avance de programas y el cumplimiento de metas.

De igual manera, debe recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la administración Pública Federal y con base

a ellas investigar y dar seguimiento a la evolución de su situación patrimonial para garantizar transparencia en su desempeño.

Atender y dar solución a las quejas y denuncias que presente la ciudadanía en relación a la actuación de los servidores públicos, así como a las inconformidades planteadas por las personas físicas o morales, contratistas o proveedores, en su relación con la administración pública federal.

Por último, debe aplicar las sanciones administrativas que marca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si como de los resultados de las auditorías practicadas, del control de la situación patrimonial, o de las quejas y denuncias presentadas, se configuran los elementos que constituyen violaciones o incumplimiento a dicho ordenamiento legal, realizar las investigaciones necesarias y seguir el procedimiento administrativo disciplinario.

Estas ocho funciones básicas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las podemos consultar en las diecinueve fracciones del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde, en una manera más amplia, se establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría, sus facultades y funciones.

3.3. FACULTADES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL; DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES, ASI COMO DE LAS CONTRALORIAS GENERALES DE LOS ESTADOS PARA APLICAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En este punto, realizaremos una breve explicación de las facultades y restricciones que poseen los órganos de control interno de las dependencias del Ejecutivo Federal, de los organismos descentralizados y empresas paraestatales; asimismo, haremos un corto comentario sobre las facultades que poseen las Contralorías Generales de los Estados de la Federación para aplicar la Ley en estudio.

3.3.1. Los organos de Control Interno como Organos Facultados para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 49, establece que estas dependencias y organismos tendrán lugares de fácil acceso a fin de que la ciudadanía presente sus quejas o denuncias en contra de actos de sus servidores públicos, que hayan sido realizados fuera de los principios de legalidad, honradez, eficiencia y eficacia y que puedan dar origen a responsabilidades administrativas, debiendo atender dichas quejas o denuncias y dar su pronta solución.

Es así de esta manera, que la Ley Federal de Responsa-

bilidades de los Servidores Públicos faculta a estos òrganos de control interno, para aplicar la propia Ley, desahogar los procedimientos administrativos en ella concebida y, en el àmbito de su competencia, aplicar las sanciones administrativas a aquellos servidores públicos que con su conducta u omisiòn violan el còdigo de conducta ya referido, y plasmado en el articulo 47 de la Ley Federal mencionada.

Aunado a lo anterior, cada una de estas dependencias y organismos, poseen su propio reglamento interior, y es en este donde se confirma la voluntad del legislador de delegar las facultades, con sus restricciones por naturaleza, a las Secretarias de Estado, Departamento Administrativos, y demàs organos mencionados para aplicar la ya multicitada ley.

Todos estos òrganos, estàn facultados para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente al titulo tercero, pues el titulo primero y segundo se refiere a la responsabilidad politica, y declaraciòn de procedencia, la cual solo les compete a la Càmara de Diputados y Senadores, como ya lo hemos visto, desahogar el juicio politico y el desafuero; el titulo ùltimo, se refiere al registro de la situaciòn patrimonial de los servidores públicos, y para el cual solo la Secretaria de la Contraloria està facultado para llevarlo a cabo.

En cuanto al título tercero, el cual está dedicado a las responsabilidades administrativas los órganos de control interno ya referidos, tienen las siguientes restricciones:

El artículo 60 de la Ley Federal en cita, establece que las Contralorías Internas no pueden imponer sanciones económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces, debiendo turnar los autos a la Secretaría de la Contraloría para los efectos de la determinación de la sanción económica.

Por su parte, el artículo 62, establece que cuando existan responsabilidades mayores, sólo la Secretaría será la competente para abocarse directamente al asunto. Al respecto, solo hace falta definir claramente cuales son las responsabilidades mayores.

3.3.2. Las Contralorías Generales de los Estados, como Organos de Control Facultados para la Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las partes integrantes de la Federación son los 31 Estados de la República y el Distrito Federal. Cada uno de los Estados posee su propia legislación, la cual, no puede contravenir lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por las Leyes Federales.

Bajo este rubro, cada una de las entidades federativas poseen su propia legislación de responsabilidades de los servidores públicos, misma que es aplicada por la Contraloría General Estatal.

Constitucionalmente hablando, los órganos de control estatal, están facultados para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto, el artículo 26 Constitucional, fija las bases de la planeación nacional, y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el Ejecutivo Federal puede efectuar acciones coordinadas con los gobiernos de las entidades federativas, lo cual se concreta mediante los Convenios Unicos de Desarrollo. En este marco, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República, para que con la participación de las Contralorías Estatales, se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se signan a los Estados para Programas de Desarrollo Regional y para el Programa Nacional de Solidaridad.

De lo anterior, se desprende que las Contralorías Estatales, tienen la facultad para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente cuando los servidores públicos estatales incurran en responsabilidad administrativa por la malversación de

fondos y recursos federales y, siempre y cuando, se hayan suscrito los respectivos Convenios Unicos de Desarrollo entre el Gobierno del Estado y la Secretaria de la Contraloria General de la Federaci3n. En los dem3s casos, s3lo se podr3 aplicar la legislatura local de responsabilidades de los servidores p3blicos, que para tal efecto haya expedido la legislatura local del Estado.

CAPITULO IV
LA APLICACION DE LA PRESCRIPCION Y LA CADUCIDAD
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

En el presente capítulo, analizaremos el procedimiento administrativo concebido en los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; veremos también, como se aplica legal y prácticamente la prescripción en el procedimiento administrativo disciplinario, como y porque es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles al Procedimiento Administrativo, para de esta manera entender la necesidad de regular las pruebas ofrecibles en el procedimiento administrativo que nos ocupa, así como de obtener el fundamento lógico-jurídico de la propuesta de regular la caducidad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario. Por último, haremos una descripción de los medios de ejecución.

Cabe aclarar, que este capítulo está elaborado, en gran parte, de la práctica consuetudinaria en la tramitación y desahogo del procedimiento en estudio.

4.1. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.

En el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos encontramos el fundamento legal para que las Contralorías Internas, estatales, o inclusive, la Secretaría de la Contraloría General, en el ámbito de sus competencias, inicien las indagatorias necesarias para determinar la presunta responsabilidad de un servidor público.

4.1.1. Queja o Denuncia.

Como ya vimos en el capítulo anterior, el artículo 49 de la Ley Federal en cita, establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública, establecerán unidades específicas, a las cuales el público tendrá fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

En efecto, para que los Organos de Control, puedan iniciar una indagatoria tendiente a conformar la presunta responsabilidad de un servidor público, es necesario que la Contraloría tenga conocimiento de la irregularidad del servidor y para tal efecto cuenta con dos medios; la queja y la denuncia.

Respecto a la diferencia entre una y otra, la Ley Federal no hace referencia específica que haga posible su distinción.

En tal virtud, podemos proponer como definición de queja: El acto por virtud del cual un sujeto hace del conocimiento del órgano de control, las irregularidades cometidas por un servidor público en detrimento de su persona y/o sus derechos con motivo del indebido uso de la función pública, con el cual causa un daño patrimonial (ya

sea pecuniario o moral) en su persona y en detrimento de la imagen del servicio público.

Respecto a la denuncia, el artículo 57 de la Ley Federal en estudio, establece que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causas de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su Dirección.

Como definición genérica de la denuncia, podemos establecer que es la "notificación de palabra o por escrito que se hace a la autoridad competente, conforme ha sido cometido un delito o transgredida una Ley". (56)

En tal virtud, podemos concluir que la denuncia es la notificación que realiza una persona, o bien una autoridad, al órgano de control, sobre hechos realizados por un servidor público y que pueden llegar a constituir responsabilidad administrativa.

(56) Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo 4, Editorial Salvat Editores, S.A., España, 1971, página 1020.

4.1.2. Integración de la Presunta Responsabilidad Administrativa.

Una vez presentada la queja o denuncia el Organó de Control debe realizar todas aquellas actividades que le permitan allegarse de los elementos que configuren la responsabilidad administrativa.

Cuando la queja o denuncia es realizada por el público, éste debe ratificarla, y en su caso, aportar elementos de prueba que puedan auxiliar al Organó de Control para comprobar la veracidad de los hechos dados a conocer.

En efecto, el quejoso o denunciante debe de aportar todos aquellos elementos, ciertos y precisos, que configuren la responsabilidad del servidor público imputado, o bien, que puedan dar un cause a la investigación para determinar el origen del acto irregular. Tal es el caso de los testigos del quejoso o denunciante, documentales, y demás medios de prueba que más adelante veremos, incluyendo la declaración protestada en términos de Ley del propio quejoso o denunciante.

Una vez aportados todos los medios de prueba la Contraloría debe comenzar a integrar el expediente y encausarlo a acreditar la presuna responsabilidad. Para ello, debe citar a investigación a aquellos servidores públicos

que hayan tenido una posible intervenciòn en los hechos notificados. En ocasiones, la queja o denuncia no contiene pruebas, pero ello no implica que la Contraloria deba de abstenerse de actuar; por el contrario, debe de acudir a todos aquellos informes rendidos y declaraciones realizadas por las autoridades que puedan dar luz al origen de los hechos en investigaciòn.

Toda investigaciòn encuentra su fin en dos sentidos principalmente. Uno de ellos, es la integraciòn de la presunta responsabilidad, con lo que es bastante para imputarla directamente a una o varios servidores pùblicos, iniciando entonces al desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Si de las investigaciones realizadas por el Organò de Control, no se logra acreditar una presunta responsabilidad, la Contraloria (General, Estatal o Interna, segùn sea el caso), habrà de concluir la investigaciòn con una resoluciòn de tràmite, la cual puede ser una improcedencia, una terminaciòn o bien una reserva.

Serà improcedente una queja o denuncia, cuando èsta no sea ratificada, o bien porque de los resultados obtenidos en la indagaciòn de los hechos, se desprenda que el servidor pùblico actùo conforme a las facultades conferidas por su empleo, cargo o comisiòn.

Habrà de ser terminada cuando los resultados arrojados en el procedimiento denoten que existio, previo o durante la indagatoria, una declaraciòn de improcedencia por autoridad de control competente sobre los mismos hechos y que estos se encuentren debidamente ubicados en tiempo, lugar y forma.

La ùltima resoluciòn de tràmite, es la reserva. Esta resoluciòn puede tener su quid en causas ajenas a los hechos denunciados o en circunstancias ajenas a la actividad del Organò de Control.

En efecto, este tipo de resoluciòn puede llegar a darse, no obstante de que el hecho irregular sea notorio, pero se desconozca con certeza que servidor pùblico pudo haberlo ejecutado, o bien porque este no pueda ser localizado y por ende la presunta responsabilidad no pueda integrarse plenamente en contra de uno o varios servidores pùblicos. Esta resoluciòn da por concluido el expediente, pero no por concluida o finada la intervenciòn del òrgano de control en los hechos investigados, de tal suerte que al allegarse de nuevos elementos que hagan posible la continuaciòn de la indagatoria, o bien, la imputaciòn directa de los actos u omisiones a un presunto responsable, la Contraloría ejercerà sus facultades siempre y cuando estas no hayan prescrito.

Si de las investigaciones realizadas, se acredita la

presunta responsabilidad de un servidor público, se procederá en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dando inicio así al desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

4.1.3. Aplicación de la Prescripción.

Todo ejercicio de derechos y facultades tiene términos fatales, mismos que una vez acaecidos ya no es posible ejercitar las acciones para hacer efectiva esos derechos y/o facultades.

En efecto, toda actividad jurídica está regulada por términos, algunos de ellos inexorables. La prescripción es uno de ellos.

En forma análoga con otras ramas del Derecho, como en el penal por ejemplo, los delitos, según su gravedad, tienen términos de prescripción, y las facultades del Ministerio Público para ejercitar la acción penal ante el Juez Penal, están condicionadas a los términos de vigencia del delito, de tal suerte que si durante esa vigencia no se realiza dicha acción, las facultades del Ministerio Público también estarán prescritas.

En forma casi similar, la actividad del Órgano de Control, encaminada a atribuir una presunta responsabili-

dad a servidor público determinado, está sujeta a términos fatales e imperrogables.

El artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer las sanciones que la misma Ley prevé se sujetará a dos términos de prescripción.

Prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

En los demás casos prescribirán en tres años.

Como podemos desprender, la actividad de un órgano de control está sujeta a términos irremediables, mismos que una vez circunstancias extinguen de fondo toda facultad conferida por Ley.

Continúa estableciendo, que la prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. He aquí, la forma en que comienzan a correr los términos de prescripción señalados y dentro de los cuales la Contraloría debe integrar la presunta responsabilidad administrativa.

Antes de las reformas habidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1992, no estaba contemplada la forma de interrupción de la prescripción.

Con dichas reformas, se ha logrado solventar en forma clara, y precisa la laguna legal que existía en la forma de interrupción de la prescripción. Es el caso, que el mismo artículo 78 de la Ley, en su último párrafo, establece que la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la misma Ley Federal.

Por lo anterior, si la Contraloría no inicia el procedimiento administrativo disciplinario dentro de los términos establecidos, sus facultades para imponer una sanción quedarán prescritas.

Si de las investigaciones realizadas por el órgano de control, erróneamente se ha iniciado un procedimiento disciplinario en contra de un servidor público y, por elementos nuevos de integración de presunta responsabilidad, se desprende que el infractor es una persona distinta de aquella a quien le fue imputada en un principio, no puede considerarse interrumpida la prescripción, pues se considera como error en la persona y por ende, ese inicio del procedimiento no otorga la interrupción, y ésta solo

procederá se se inicia el procedimiento dentro de los términos fatales y en contra del servidor público que en realidad resulte ser el actor de los hechos u omisiones investigados.

4.2. DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Como lo mencionamos en el punto anterior, una vez integada la presunta responsabilidad de un servidor público, el órgano de control, sino han prescrito sus facultades, deberá citar a dicho servidor para una audiencia en la que se le harán del conocimiento las irregularidades que se le imputan, se le respetará su derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor, respetando así las garantías de legalidad y audiencia, consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, para así poder ser oído y vencido en juicio.

4.2.1. El Derecho de Audiencia.

Todo sujeto, por el simple hecho de estar en territorio nacional, es acreedor de las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es el caso que ninguna persona puede ser privada de su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin antes haber causa justa, fundada y motivada, y

haber sido oído y vencido en juicio seguido ante Tribunal competente y en el que se cumplan las formalidades del procedimiento aplicable al caso.

En efecto, la Constitución General, en sus artículos 14 y 16, establecen estas dos garantías fundamentales; la de legalidad, es decir que todo acto de molestia debe constar en mandamiento escrito por autoridad competente en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, garantía consagrada en el artículo 16 de la Constitución. La segunda garantía fundamental a que hacemos referencia es la de previa audiencia, consagrada en el artículo 14 Constitucional, la cual establece que 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.

Ya ubicados en el marco constitucional, podemos determinar que en el procedimiento en estudio, también deben ser respetadas dichas garantías.

La Ley Federal de Responsabilidades, en sus artículos 64 y 65 conciben el respeto a estas garantías, toda vez que el primero de ellos consagra, aunque en forma vaga, el respeto a la garantía de audiencia y legalidad, al establecer que la Secretaría impondrá las sanciones administra-

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

Por su parte el artículo 65, establece que en los procedimientos de investigación deberá aplicarse, en todo cuanto sea aplicable las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior.

4.2.2. El ofrecimiento y desahogo de pruebas.

Como ya lo mencionamos, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece que en la audiencia de Ley, el presunto responsable podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Asimismo la fracción segunda, establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones al infractor.

Al respecto, solo cabe preguntarnos cuales pruebas, si la misma ley no establece que pruebas pueden ser ofrecidas, la forma de su desahogo y la valoración de las mismas.

Esta laguna legal, obliga a los órganos de control a remitirse a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justi-

cia, que más adelante veremos, y que establece que el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable supletoriamente a los procedimientos y leyes administrativas Federales.

De esta manera, pueden ser ofrecidas todas las pruebas reguladas por el título cuarto del código Federal de Procedimientos Civiles, y las cuales son la confesión, documentales públicas y privadas, la prueba pericial, el reconocimiento o inspección judicial, la prueba testimonial; fotografías, escritos o notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y por último las presunciones.

Al respecto, solo haremos una breve crítica sobre la confesional en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, pues es la que consideramos de relevancia.

Ovalle Favela, define a la confesión como "la declaración vinculativa de parte, la cual contiene la admisión de que determinados hechos propios son ciertos"
(57)

(57) Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Tercera Edición, Editorial Harla, México 1989, pág. 146.

Es vinculativa, pues contiene un reconocimiento de hechos de consecuencias jurídicas desfavorables para el confesante.

La confesión versa sobre hechos propios, es decir, sobre hechos en el que el confesante tuvo participación.

En el procedimiento civil, hay dos grandes tipos de confesional: La formulada en la demanda o en la contestación, sin que la contraparte haya requerido la prueba. Será provocada cuando una de las partes ofrece la prueba de confesión de la contraparte y se practica cumpliendo las formalidades legales.

De lo anterior, podemos desprender que la confesional es una declaración de una de las partes del juicio, lo cual la distingue del testimonio, que es rendida por una tercera persona ajena al procedimiento y que no tiene el carácter de vinculativo.

Con los conceptos ya establecidos, surge una duda: ¿Podemos considerar válida la confesional ofrecida por el presunto responsable a cargo del quejoso o denunciante?

A nuestro criterio, la respuesta es no. El quejoso o el denunciante son solo notificadores de actos u omisiones irregulares de un servidor público, motivo por el cual el órgano de control instaura un procedimiento disciplinario

en contra del infractor, sin que el quejoso o denunciante tengan participación en el procedimiento; es decir, no son parte en el procedimiento administrativo disciplinario, motivo por el cual no es factible la admisibilidad de la confesional a cargo del quejoso. Aunado a esto, la propia Ley Federal de Responsabilidades, en su artículo 50, establece que la Secretaría, el Superior Jerárquico, y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar el derecho a la formación de las quejas y denuncias a las que se refiere el mismo artículo 49 y de "evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso". Entonces, el aceptar a trámite una confesional a cargo del quejoso o denunciante, sería violarles las salvaguardas que les fueron otorgadas con motivo de su queja o denuncia.

He aquí una razón para subsanar la laguna legal referente a los tipos de prueba que encuadran en el procedimiento administrativo que nos ocupa, debiéndose legislar los tipos de pruebas que pueden ser ofrecidas por el infractor, su forma de desahogo y su valoración.

4.2.3. Los Alegatos.

La misma fracción primera del artículo 64, establece que el infractor podrá alegar lo que a su derecho convenga, pero no establece como debe ser el contenido de los mismos, y por tal razón, debemos remitirnos de nueva cuenta al campo procesal civil.

Podemos definir a los alegatos como "las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes"(58)

El contenido de los alegatos se resumen en tres grandes puntos:

Primero.- Deben contener una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para probarlos.

Segundo.- El contenido de los alegatos deben de intentar demostrar la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados a los hechos afirmados, y, en su opinión, probados.

Tercero.- Con los alegatos, el infractor concluye que, tomando en cuenta que los hechos afirmados se han probado y se ha demostrado la aplicabilidad de los fundamentos de derecho aducidos, el juez debe resolver en sentido favorable a sus respectivas pretensiones o excepciones.

(58) Becerra Bautista, Jose. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, México, 1977 (6a. Edición)

4.2.4. Las Resoluciones.

La fracción segunda del mismo artículo de la Ley de Responsabilidades, establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

De aquí se desprende dos tipos de resoluciones, mismas que ahora analizaremos:

Si el servidor público o servidores públicos a quienes fueron imputados irregularidades y responsabilidades con motivo del desempeño de su función pública, en el curso del procedimiento administrativo lograron desvirtuar, mediante elementos de prueba, dichas imputaciones y, por otro lado, con los mismos elementos de prueba, logran probar la veracidad de su dicho, entonces la Contraloría deberá resolver determinando la inexistencia de responsabilidad administrativa mediante resolución absoluta.

Dándose el caso de que el servidor público o servidores públicos, en el curso del procedimiento disciplinario, no lograron desvirtuar las irregularidades y responsabilidades que les fueron imputadas, entonces la Secretaría deberá imponer las sanciones administrativas correspondientes, mismas que ya hemos analizado, constituyéndose así una resolución condenatoria.

La Ley no da una facultad potestativa a los Organos de

Control para que apliquen la sanción administrativa que más crea conveniente, y tal es el caso que la propia Ley, en su artículo 54, establece los elementos que tienen que ser valorados para la determinación de la Sanción Administrativa que deba imponerse, mismos que ahora analizaremos.

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

Podemos establecer como variantes de la gravedad las siguientes: Levisima, Leve, grave y gravísima. Estas variantes irán de acuerdo con el monto del daño causado o del lucro obtenido; o bien, por conductas del infractor y las repercusiones sociales del mismo.

"Las circunstancias socioeconómicas del servidor público".

Serán circunstancias socioeconómicas, su grado de estudios, nivel jerárquico, percepción líquida mensual, procedencia de la percepción, estado civil e inclusive el número de dependientes económicos.

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

El nivel jerárquico, además de otorgar o representar una circunstancia socioeconómica, también otorga un grado de responsabilidad del servicio público. En lo referente

a los antecedentes, podemos referirnos a los tipos de procedimientos a que ha sido sujeto y por que autoridad ha sido sancionado. En lo respectivo a las condiciones del infractor, podemos referirnos al origen de la relación laboral, (de confianza, base, de raya o de honorarios). "Las condiciones exteriores y los medios de ejecución".

Atiende principalmente a la forma real en que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa.

"La antigüedad en el servicio";

"La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones",

Se refiere estrictamente a que el servidor público haya sido o no sujeto a otro procedimiento administrativo.

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

Es de suma importancia para el órgano de control el monto a que se refiere esta última fracción, pues de ello depende, en gran parte la sanción a aplicar y la facultad para aplicarla.

Como excepción a la resolución condenatoria, las dependencias y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se

trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

A este tipo de resolución la denominamos de abstención de sanción, no es absolutoria, pues el servidor público si infringió sus obligaciones como tal, pero la gravedad es mínima y el daño causado también.

En los casos en que existe un daño económico pero el monto de este no amerite una sanción, o bien, que existiendo un daño económico superior a las cien veces el salario mínimo, se aplique una sanción, esa abstención de sanción o sanción no implica el resarcimiento del daño causado, excepto en la sanción económica, y para ello el Estado cuenta con un medio de recuperación del daño económico causado, siendo esta medida el denominado pliego de responsabilidades y el pliego preventivo de responsabilidades, los cuales encuentran su fundamento legal en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en el Reglamento de dicha Ley, constituyéndose en Créditos Fiscales que serán cobrados mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución contemplado en el Código Fiscal de la Federación y, por ende, solo nos limitamos a mencionarlo, pues su estudio, corresponde a otro motivo de investigación.

4.3. LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

De la evolución del presente capítulo nos hemos remitido en varias ocasiones al Código Federal de Procedimientos Civiles. Esto tiene como causa, que la legislación en análisis, así como otras legislaciones administrativas, poseen lagunas legislativas y, por tal motivo, las autoridades encargadas de aplicarlas han visto la necesidad de consultar otras legislaciones que den la satisfacción jurídica necesaria para poder resolver las controversias planteadas ante ellos.

4.3.1. Jurisprudencia relativa a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a las Leyes y Procedimientos Administrativos Federales.

Para poder comprender la naturaleza de esta jurisprudencia, es necesario remitirnos al procedimiento de elaboración de la jurisprudencia, y para ello comenzaremos por definir el concepto de jurisprudencia.

A nuestro criterio, la jurisprudencia es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

La jurisprudencia se forma por cinco ejecutorias no interrumpidas por una en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros: (artículo 192

párrafo segundo de la Ley de Amparo), para los casos de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, deben ser cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los Magistrados que los integran.

En el caso que nos ocupa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cinco veces continuas y no interrumpidas por una sentencia en contrario, resolvió que el Código Federal de Procedimientos Civiles debe ser aplicado supletoriamente a las Leyes y Procedimientos Administrativos, concibiendo la Juisprudencia de la Siguiente Manera:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que de todos los procedimientos y leyes administrativas Federales.- Sexta Epoca.- 3a Parte.- Vol. LXXIII.- Pag. 40"

4.3.2. La Caducidad en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El capítulo tercero del título tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, está dedicado a la caducidad del proceso.

El artículo 373 del Código Federal, establece que el proceso caduca en los siguientes casos:

I.- Por convenio o transacción de las partes, y por cual-

quiera otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

II.- Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado a la demanda;

III.- Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia, y IV.- Fuera de los casos previstos en los artículos 371 y 372 del mismo código, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

También establece que el término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Queda implícito, que el término de la caducidad, se interrumpe con cualquier acto procesal o promoción tendiente a dar un impulso procesal a la controversia planteada.

Otro artículo que es de especial interés en este trabajo de investigación, es el artículo 375 del Código Federal mencionado, el cual establece que en los casos de las fracciones I a III del artículo 373, la resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio, luego que tenga conocimiento de los

hechos que lo motiven.

Continúa estableciendo, que en el caso de la fracción IV del mismo artículo (373), la caducidad operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del término indicado.

Por su parte, el artículo 378 del mismo ordenamiento legal, establece que la caducidad, en los casos de las fracciones II y IV, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias, entendiéndose como no presentada la demanda; y en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco. Concluye este artículo, estableciendo que la caducidad no influye, en forma alguna, sobre las relaciones de derecho existentes entre las partes que hayan intervenido en el proceso.

4.3.3. Tesis relativa a la aplicación de la caducidad en el procedimiento administrativo.

Como ya hemos visto, el código Federal de Procedimientos Civiles, es aplicable Supletoriamente a las leyes y procedimientos administrativos en los casos de laguna jurídica.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es la excepción. En efecto, la Ley Federal de Responsabilidades, en lo relativo al desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario posee varias lagunas,

mismas que ya hemos analizado.

Ahora analizaremos otra laguna legal, relativa a la caducidad en la referida Ley de Responsabilidades.

Aùn no existe jurisprudencia relativa a la aplicación de la caducidad en el procedimiento, solo existe tesis relacionada con dicha aplicación, misma que a continuación estudiaremos.

"Caducidad en el Procedimiento Administrativo. De los artículos 373 fracción IV y 375 párrafos segundo y tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende claramente que la caducidad de que se trata opera de pleno derecho sin necesidad de declaración por parte del tribunal o autoridad encargada de resolver el negocio, pero que en todo caso éstas están obligadas a hacerla" Pág. 26.- Tomo XII.- 6a. Epoca.

No podemos considerar esta tesis como obligatoria, pues aún no se convierte en Jurisprudencia, pero si es un precedente bastante importante de la notoria laguna legislativa al respecto y de la imperiosa necesidad de legislarla.

No obstante lo anterior, insistimos, si el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable a las leyes y procedimientos administrativos en todo lo relativo a lagunas legislativas, y si el Código Federal contempla y regula la caducidad y, la Ley Federal posee laguna respecto a ello, entonces también, en lo relativo a la caducidad,

el Còdigo Federal de Procedimientos Civiles es aplicable a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos, quien regula y contempla el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

4.3.4. Propuesta de adiciòn de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pùblicos.

Antes de proceder a nuestra propuesta, haremos unas consideraciones, puesto que las apreciamos necesarias.

Los efectos de la prescripciòn podemos resumirlas en que el òrgano de control ya no podrà incoar el procedimiento administrativo disciplinario, ni sancionar al servidor pùblico, en lo futuro por los mismos hechos, pues las facultades para imponer una sanción han PRESCRITO.

En lo referente a la caducidad, esta operaria ya iniciado el procedimiento administrativo disciplinario a uno o mäs infractores y si durante un periodo determinado, el òrgano de control o el servidor pùblico presunto responsable, no aportaran el impulso procesal tendiente a la resoluciòn de fondo, el procedimiento caducaría teniendo como consecuencia que el procedimiento llevado a cabo, quedaria sin efectos, debiendo inciar uno nuevo, en el cual, no podràn ser invocadas las actuaciones realizadas en el procedimiento caducado.

Esta consideraciòn es vàlida, pues como hemos determi-

nado, el efecto de que la autoridad ejercite sus facultades e inicie, en tiempo, el procedimiento administrativo disciplinario, es el interrumpir el término de la prescripción y por ende, si opera la caducidad, solo caduca el procedimiento, pero las facultades no estarían prescritas.

Una vez teniendo estas consideraciones podemos proceder a realizar nuestra propuesta, ésta, básicamente, consiste en una adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de tal manera que quede contemplada la caducidad, término del mismo, operación del término y forma de interrumpirlo, así como las consecuencias jurídicas en caso de verificación del término.

Esta propuesta bien podría quedar como sigue;

Artículo 78 Bis.

El procedimiento a que se refiere la fracción I del artículo 64 caduca, sea el estado que guarde, antes de la resolución, cuando no se haya efectuado ningún acto procesal o promoción durante un término mayor de seis meses.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

En todos los casos la caducidad a que alude este precepto, se interrumpirá al verificarse las actuaciones a que se refiere la fracción II del artículo 64.

La caducidad a que se alude, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias; y en cualquier procedimiento futuro sobre la misma responsabilidad, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco.

Los objetos principales de proponer esta adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son, por una parte, respetar la garantía de seguridad jurídica del infractor y, por otra parte, dar un término perentorio al órgano de control para que emita la resolución de fondo correspondiente, obligando con ello a dicho órgano a dar una respuesta pronta y eficaz a la demanda de la ciudadanía.

4.4. LA EJECUCION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Una vez desahogado el procedimiento administrativo disciplinario, y si se cuenta con elementos que determinen la responsabilidad administrativa del infractor, previa valoración de los elementos a que se refiere el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procederá a la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 del propio ordenamiento legal.

No basta con la imposición de la sanción, es necesario además aplicar la sanción impuesta, es decir ejecutarla.

Para tal efecto los artículos 53 y 75 de la Ley Feder-

al en cita, disponen los medios como surtirán efectos las sanciones impuestas.

En atención a lo anterior, podemos observar como el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades, dispone que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución e inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

También establece que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la Ley Correspondiente.

Por último establece que las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Por su parte el artículo 53 de la disposición legal en estudio, establece que el apercibimiento, la amonitación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplica-

bles por el superior jerárquico; la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas; anotando la salvedad que la suspensión y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

En lo referente a la inhabilitación, establece que será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Por último establece, que las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del daño causado o del lucro obtenido no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente para el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, suprime la diferencia entre alto funcionario y Empleado, considerandolos como servidores públicos.

SEGUNDA. Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se logra fusionar, en un solo ente, los mecanismos de control y evaluación de la actividad gubernamental y financiera.

TERCERA. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la Dependencia del Ejecutivo Federal competente para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y para vigilar su aplicación, cuenta con las figuras novedosas de los comisarios públicos en las entidades paraestatales y con los delegados de Contraloría en las Dependencias del Ejecutivo Federal a efecto de supervisar la función pública.

CUARTA. La responsabilidad del servidor público deriva de la responsabilidad civil, cometida en el ejercicio de una función pública o bien ostentando su cargo fuera de su servicio.

QUINTA. Para determinar el monto de una sanción económica impuesta a un servidor público con motivo de su infracción, propongo deba ser demandada al Órgano Judicial para que este fije el monto de la sanción y así pueda hacerse efectiva mediante el procedimiento económico coactivo de

ejecución.

SEXTA. Existe una franca contradicción entre lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y nuestra Carta Magna, en cuanto al medio de aplicación de la inhabilitación, pues dicha Ley establece que esta sanción será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente jurisdiccional y la Constitución establece que el derecho de libre trabajo puede vedarse por resolución gubernativa cuando ofenda los derechos de la sociedad, por ejemplo, los actos de cohecho, extorsión, abuso de autoridad, etc.

SEPTIMA. La relación contractual que aceptamos entre el servidor público y el estado es la originada por el acto unión, ya que dicho servidor presta sus servicios con motivo de un nombramiento o bien, por percibir una remuneración por parte del Estado, tal como lo establece nuestra legislación.

OCTAVA. Ahora bien, no obstante estar de acuerdo con lo anterior, existe una omisión en torno a la figura del prestador del servicio por honorarios, quien debe ser contemplado en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, como un servidor público de confianza.

NOVENA. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al referirse a los casos de responsabili-

dad grave de dichos servidores, es omisa en señalar cuales son los parámetros para establecer dicha gravedad y con base en la cual deberá conocer la Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

DECIMA. No existe un término para exponer una queja o denuncia por irregularidades cometidas por el servidor público, por lo que debe considerarse que dicho término está sujeto a las especificaciones de la prescripción regulada por la Ley Federal que he estudiado.

ONCEAVA. Anterior a las reformas del 21 de julio de 1992, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no especificaba la forma de interrupción de la prescripción, por lo que con dichas reformas se especifica que se interrumpe la prescripción con el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, es decir, con la notificación de la citación para el desahogo de la audiencia de Ley.

DOCEAVA. El Procedimiento Administrativo Disciplinario, como conjunto de actos jurídicos emanados de una autoridad, debe observar las garantías constitucionales de legalidad y previa audiencia.

TRECEAVA. Aunado a lo anterior, propongo que se legislen las pruebas que pueden ser ofrecidas en el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, pues como ha

quedado considerado, el servidor público infractor no puede invocar la confesional a cargo del quejoso, pues no es parte en el procedimiento.

CATORCEAVA. El Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en aquellos casos de lagunas legislativas, y si dicho código contempla el concepto caducidad como medio de extinción del proceso, considero que también debe ser aplicable dicho concepto al procedimiento administrativo disciplinario.

QUINCEAVA. En virtud de lo anterior, propongo que se legisle debidamente la forma de operación y de interrupción de la coducidad en la Ley Federal que he sometido a estudio.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1990.

Arellano García, Eduardo. Teoría General del Proceso, Ed. Porrúa, México, 1984.

Becerra Bautista, Jose. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, México, 1977 (6a. Edición)

Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo II, Argentina, 3a. Edición.

Bonasi Benucci, Eduardo.- La Responsabilidad Civil No. 1, José Ma. Bosch. Editor. Barcelona. 1958.

Capitant, Henri. Prefacio de la 1a. Edición del Tratado de Responsabilidad Civil, Delictuosa y Contractual. Hyl Mazeud. Tomo I, Ed. Colmex. Mexico.

Cyer Cambier, Droit Administratif. Ed. Lorcier, Bruxelles, 1968.

Chiovenda, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal, Vol. I, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1954.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Decimo Novena

Ediciòn, Editorial Porrúa, Mèxico, 1979.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones.
Ed. Cajica, Mèxico, 1987, 6a. ediciòn.

Ovalle Favela, Josè. Drecho Procesal Civil. Tercera
Ediciòn, Editorial Harla, Mèxico 1989.

Reale Miguel, Teoria do Direita e Do Estado. Brasil. 1940.

Recasens Siches, Luis. Filosofia del Derecho, Ed. Porrúa,
Mèxico 1991.

Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Tomo I, Ed.
Porrúa, Mèxico, 1988.

Stabsinopoulos, Michel S., Traitè des Actes Administratif.
Rhemes, 1954.

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Ed.
Porrúa, S.A. Mèxico 1980, Decimosèptima Ediciòn.

LEGISLACION CONSULTADA

Ley de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Del Val, Enrique.- La Ley Federal de Responsabilidades. un código de conducta; revista de Administración Pública, No. 57/58, enero-junio, INAP, México, 1984.

Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo 4, Editorial Salvat Editores, S.A., España, 1971.

Enciclopedia Salvat. Tomo 10, Salvat Editores, España 1971.

Galindo Garfias, Ignacio. Reponsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, No. 4, Vol. III, Oct-Dic., México, 1985.

Jiménez Moles, Marla Isabel. Apuntes de Filosofía del Derecho. Curso impartida en el Décimo Semestre de la Carrera de Licenciatura en Derecho. Universidad del Valle de México. Enero-Junio 1992.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 5a. Edición, Ed. Porrúa, México, 1966.

Podetti, J. Ramiro. Trilogia Estructural de la Ciencia del Proceso. Rev. de Derecho Procesal. Buenos Aires, N.º. 1, 1944.

SECOGEF, Antecedentes y Acciones. Editado por la Unidad de Comunicación Social de la SECOGEF. México 1991.

Sem. Jud. Fed. IV época, 4a. Sala, T. XXVII, pág. 50; ; T. XXIV, 4a. Sala, pág. 123 V época.

Tesis Jurisprudencial. Recop. 17-65, Tesis 213, 2o. Sala.