



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

" ARAGON "

"EL APERCIBIMIENTO Y LA AMONESTACION
COMO SANCION ADMINISTRATIVA NO
DISCIPLINARIA, IMPUESTA A LOS
SERVIDORES PUBLICOS".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ALMA DELIA SANCHEZ ORIHUELA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ENEP



ARAGON SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1994.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A MI MADRE

*Con respeto como muestra de
agradecimiento por el cariño
y apoyo que me ha dado.*

A MI PADRE

*En su memoria porque siempre
me dio comprensión, un gran
cariño y un apoyo
incondicional.*

A MIS HERMANOS

*Por la confianza que depositaron
en mi, esperando no defraudarlos
nunca.*

A RAYMUNDO

*En su memoria porque él me impulso
a superarme y estuvo conmigo en
todo momento, dandome su amor,
apoyo y comprensión.*

INDICE

PAG.

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO I

"ANTECEDENTES"

1.- LEYES DE RESPONSABILIDADES DE 1870 Y 1896.	1
2.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DE 1940.	7
3.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DE 1979.	15

CAPITULO II

"PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE LA IMPOSICION DEL APERCIBIMIENTO Y LA AMONESTACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA"

1.- CONCEPTO DE SANCION.	22
2.- CONCEPTO DE APERCIBIMIENTO.	27
3.- CONCEPTO DE AMONESTACION.	30
4.- MODALIDADES.	33
5.- GENERALIDADES DEL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.	35

6.- GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES Y SU SUBSTANCIACION. -----	39
--	----

CAPITULO III

"INOPERANCIA DEL APERCIBIMIENTO Y LA AMONESTACION COMO SANCION DISCIPLINARIA"

1.- LEGISLACION QUE DETERMINA LA APLICACION DE LA AMONESTACION Y EL APERCIBIMIENTO COMO SANCIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS. -----	59
2.- FINALIDAD QUE SE PRETENDE AL IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. -----	68
3.- DEROGACION DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. -----	76
CONCLUSIONES. -----	80
BIBLIOGRAFIA. -----	82

INTRODUCCION

El motivo por el cual se expone el tema "El apercibimiento y la amonestación como sanción administrativa no disciplinaria, impuesta a los servidores públicos", es que como en el mismo título lo dice, no consideramos que sea una medida para sancionar la indisciplina de los servidores públicos, en virtud de que aún cuando son castigados con dichas sanciones, siguen realizando conductas contrarias a derecho, toda vez que con la imposición del apercibimiento y la amonestación, los servidores públicos infractores siguen desempeñando sus funciones como si nada hubiera pasado.

A lo largo de la historia se han creado funciones, órganos e instituciones con el fin de regular las conductas de los servidores públicos, tal es el caso de la Ley de Responsabilidades de 1870, que si bien es cierto, fue la primera que se expidió en nuestro país en materia de responsabilidades, no abarcó todos los problemas derivados de la conducta de los servidores públicos, ya que de manera muy general define las faltas y establece la existencia de omisiones en el desempeño de funciones oficiales, señalando como sujetos de responsabilidades únicamente a los que tenían la investidura de altos funcionarios.

La Ley de 1896 no introdujo importantes reformas, sin embargo en ésta se mencionaron figuras como la "Declaración de Procedencia", emitida por el gran jurado, quien determinaba la procedencia de una queja tratándose de delitos o faltas del orden común; la "Declaración de Inmunidad" solicitada

por el funcionario a efecto de suspender la substanciación de algún juicio en su contra; la "Declaración de Incompetencia" que se presentaba cuando el funcionario hubiese cometido la falta o delito durante la época en que no gozase de fuero.

En la Ley de 1940 se hace ya una diferenciación entre los altos funcionarios y los demás empleados de la Federación, estableciendo así procedimientos distintos, tanto para unos como para otros, regulando sólo en parte lo relacionado con responsabilidad administrativa, ya que se ocupó más del aspecto penal.

La Ley de 1979 establece tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales; determinó que el procedimiento para los altos funcionarios era el llamado juicio político, y tratándose de los demás empleados era un procedimiento especial que se llevaba a cabo en dos fases, la primera ante el Juez Penal y la segunda ante el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación; y a pesar de ello no creó ningún avance en materia de responsabilidades.

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, se contó con un ordenamiento que regulará los pasos a seguir de la autoridad para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las leyes anteriores de responsabilidades, sólo determinaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones a faltas administrativas.

El objeto de este trabajo se encamina a que los servidores públicos sean verdaderos funcionarios que deban cumplir con las obligaciones que la Ley establece, ya que en caso contrario, se harán acreedores de una sanción, la que debe disciplinar la conducta del funcionario, para evitar que no vuelva a incurrir en alguna falta y llevar a cabo un buen desempeño de las funciones que le fueron encomendadas.

Por ello en el primer capítulo se hace una semblanza de la evolución que han venido teniendo los sistemas y mecanismos de control, que regulan la conducta de los servidores públicos, ya que a lo largo de la historia, el Estado mexicano ha creado funciones, órganos e instituciones para dar respuesta a las necesidades planteadas por la sociedad y así de alguna manera cumplir con los objetivos que son prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos.

El capítulo II pretende explicar la forma en la que se lleva a cabo el procedimiento por medio del cual se establece la responsabilidad del servidor público; determinándose la existencia o no de una conducta contraria a derecho, y por ende la emisión de una resolución que puede ser condenatoria o absolutoria, según sea el caso.

Lo anterior, encaminado a que los servidores públicos sean responsables de los actos que lleven a cabo en relación con el desempeño de sus respectivos cargos, ya que la responsabilidad es una garantía para la Nación de que sus dirigentes se esforzarán por realizar dignamente su cometido.

Por lo que hace al capítulo III, en éste se pretende analizar los ordenamientos legales que regulen el procedimiento administrativo disciplinario; así como la finalidad que se persigue con el seguimiento del mismo.

CAPITULO I

"ANTECEDENTES"

LEYES DE RESPONSABILIDADES DE 1870 Y 1896

LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1870

El 3 de noviembre de 1870, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto del Congreso General en el cual se regulaban los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Esta ley también conocida como "Ley Juárez" enunciaba en su artículo primero:

"Son delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales, y de manera muy general como las anteriores causales, concluía con cualquier infracción de la Constitución o leyes federales "en puntos de gravedad".

Asimismo señaló como sujetos regulados a los altos funcionarios de la Federación, los mencionados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, integrantes de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, el cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres delitos: Traición a la Patria, violación a la libertad electoral y delitos

graves del orden común. Estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

En lo que se refiere a las faltas oficiales cometidas por los altos funcionarios a que se ha hecho referencia, se basa en la gravedad de esta y establecía como tales las infracciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Por último reglamentó otra transgresión que se llamaba omisión en el desempeño de funciones oficiales y que se refiere a la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones inherentes a sus cargos, para cuya omisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

"Las faltas oficiales se sancionaban con la suspensión del cargo e inhabilitación por un tiempo de un año y menor de cinco años; y las omisiones se castigaban con penas de suspensión e inhabilitación que iban de seis meses a un año." (1)

Asimismo, señala dicha ley, que cuando se ligara un delito común con uno oficial, después de sentenciado el reo, por la responsabilidad de este último carácter, sería puesto a disposición de un juez competente, para que resolviera y se le aplicara la pena correspondiente al delito común.

(1) F. Cárdenas Raül, "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Porrúa, México, 1982, Página 37.

De acuerdo a lo estipulado en esta Constitución la Ley se fundamenta y tiene como base de su procedimiento los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando dicho procedimiento cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. A partir de 1875, en el que se volvió al sistema Bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

La ley de referencia establecía el procedimiento no sólo para las faltas y omisiones oficiales sino que comprendía también los delitos, como lo hacía la Constitución con el mismo procedimiento y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, llamado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, y sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

El jurado de acusación, tratándose de faltas, delitos u omisiones oficiales, en su resolución, debería considerar, también si existían delitos comunes, por lo que dicha resolución debía contener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por delitos comunes, y en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía a disposición de los tribunales competentes al inculpado para que procedieran conforme a derecho, por lo que, además se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

Pese a que la "Ley Juárez no desarrolló en forma total el procedimiento para la sanción tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales) es importante mencionar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que ".....el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado", situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

"También en el primer capítulo, dispone que sólo el Congreso General, en la forma y modo que prescribía la Constitución vigente y la ley en cuestión, era competente para conocer de responsabilidades oficiales de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad fuere erigida después que el funcionario público hubiera cesado en su encargo, dentro del término de un año. En cuanto a las demandas del orden civil, no existía fuero o inmunidad para los altos funcionarios." (2)

(2) F. Cárdenas Raúí, ob. cit. Página 39.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896

El Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857.

Esta ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, en lo que se refirió a su primer capítulo mencionaba, en la misma forma que la ley de 1870, a los mismos sujetos de responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia" que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un Capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la substanciación de algún juicio en su contra.

Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se contempló la existencia de otra, denominada "Declaración de

Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiese cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecían los procedimientos ante el Jurado de acusación y el Jurado de sentencia.

El capítulo II de esta ley, se denominaba "De las Sesiones Instructoras", en donde se establece el orden a seguir en las sesiones de las Cámaras, el número de miembros de las comisiones asignadas por la cámara de Diputados y Senadores y la votación a seguir para la formación de estas secciones, misma que se ocuparían de los procedimientos a seguir, en los supuestos previstos en la Constitución de 1857.

En esta ley no se especificaron los delitos oficiales, y se remitió a los Códigos Penales (1872 y 1929).

De lo anterior y como ya fue apuntado, puede concluirse que también en esta ley el Legislador se preocupó más de regular en materia política y penal, sin que la Responsabilidad Administrativa tuviera la posibilidad de una base jurídico-administrativa para su desarrollo.

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y DE
TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS
DE LOS ESTADOS DE 1940.**

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En efecto, el artículo 108, en su texto original dispuso que :

"Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

"Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales".

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

De las disposiciones que integraron el texto original del Título IV de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a

las responsabilidades de carácter administrativo ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título IV, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley es reglamentaria de la Constitución de 1857.

El Congreso Constitucional, en un período ordinario de sus sesiones que empezarían el 1º de septiembre del propio año de 1917, debía expedir la indicada Ley de Responsabilidades.

Sin embargo fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, que se cumplió el "breve término", cuando el Presidente Lázaro Cárdenas, envió al Congreso de la Unión el proyecto de la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del

Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En su exposición de motivos, el Presidente Cárdenas afirmaba:

"El Ciudadano que sea acogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo con su claro sentido de observación señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública, la vida, la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que a sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia."⁽³⁾

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes por altos funcionarios.

⁽³⁾ Procuraduría Federal de la República, "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana". Morales Hnos. Impresores, S.A., México, 1980. Página 223.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de la ley de las leyes especiales a que se refiere".

En esta ley se hizo la diferencia entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales por las cuales se sancionaría como suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no se definieron los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

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

A los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Señaló como sujeto de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministro de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- Inhabilitación de cinco a 10 años.

Por lo que respecta a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, se trato de enumerar en 72 fracciones en forma casuística las conductas que se consideraron como delitos y en 11 fracciones se mencionaron las sanciones aplicables en cada caso, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años. Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

La ley en cuestión consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el Jurado popular; uno respecto de los funcionarios de Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el alto funcionario, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la substanciación del juicio.

Cuando los delitos y faltas sean imputadas a funcionarios de la federación no considerados altos funcionarios se seguiría el procedimiento en forma ordinaria y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público, del acusado y del defensor, el juez debía remitir el expediente al JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION (Y DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES) para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta,. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Una vez más este ordenamiento no aportó los elementos suficientes para poder regular completamente la responsabilidad administrativa que había existido hasta esas fechas, nuevamente el Legislador se preocupó más en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos conforme al texto del Título IV constitucional, dejando el aspecto disciplinario a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

Asimismo, se prevee la supletoriedad del Código Penal.

El procedimiento se inicia ante la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados.

Concluida la instrucción, la Cámara se erige en Gran Jurado y una vez tramitado el procedimiento, con audiencia del acusado, se dicta el veredicto respectivo, y en el caso de que en éste se hubiese declarado que ha lugar a proceder se turna a la Cámara de Senadores, para que ésta última, erigida en Jurado de Sentencia, dicte el veredicto que corresponda.

Respecto a los delitos y faltas oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, el procedimiento se sigue en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales, aplicable en cada caso, sea federal, militar o del orden común.

Se previó el establecimiento de jurados para juzgar de estos delitos, integrado por representantes de los diversos sectores de la comunidad.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979.

En el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de enero de 1980 se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo Transitorio derogó la ley que vimos en el capítulo anterior.

Dicha ley, constaba de 92 artículos contenidos en cinco títulos, que se subdividen en varios capítulos y dos artículos transitorios.

Esta Ley señala que son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales en que incurran: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República. Serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales.

El Presidente de la República, durante su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos graves del orden común y por traición a la patria.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que habían estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los "delitos penales" y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, los dos primeros caen fuera del ámbito del Derecho de Responsabilidades, por su naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

En relación a lo dispuesto por el artículo 3º:

"Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación, del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho".

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas ;**
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;**
- III. El ataque a la libertad de sufragio;**
- IV. La usurpación de atribuciones;**
- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes, federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;**
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;**
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;**
- VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.**

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

Independientemente de la denominación de "delitos oficiales", del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarios es diferente cuando se trata de los llamados "altos funcionarios", ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

De acuerdo a lo anterior encontramos un procedimiento especial, actualmente denominado juicio por responsabilidad política, el cual es distinto en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases, la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se trata de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a los que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

También estableció esta ley que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo o dentro de un año después.

Gozan de fuero constitucional desde el día de su elección: el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores Propietarios, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, así como, los Diputados y Senadores Suplentes desde que fueron llevados al seno de sus Cámaras. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación gozarán de fuero constitucional desde el día de su designación.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del algún cargo que hayan aceptado durante el periodo en que disfruten de fuero constitucional.

En el caso de delitos o faltas oficiales imputados a los funcionarios o empleados de la Federación del Distrito Federal que no gocen de fuero, el procedimiento se incursará en la forma ordinaria sujetándose al Código de Procedimientos Penales que regía.

Del análisis de la regulación legal de la responsabilidad administrativa encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecerla, a pesar de que las han identificado como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándolas omisiones y faltas oficiales, no han previsto los procedimientos y autoridades para sancionarias, ni han precisado su naturaleza administrativa derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidades se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción.

El desigual trato normativo que la Ley de Responsabilidades de 1940 establecía entre los altos funcionarios de la Federación y Funcionarios Federales que no tenían esta calidad en cuanto a los delitos oficiales, quedó eliminado en esta Ley Reglamentaria.

Conforme a esta legislación, vemos que los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables de los delitos oficiales.

En resumen, la Ley que se analiza, representaba una indiscutible ventaja sobre la Ley de Responsabilidades de 1940, al suprimir la desigualdad en que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos ya mencionados.

CAPITULO II

" PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACION DE LA IMPOSICION DEL APERCIBIMIENTO Y LA AMONESTACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA "

CONCEPTO DE SANCIÓN

Para la teoría general del derecho, la sanción es "La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado" (4), esto es, que tiene como objeto la observancia de las normas, el restablecimiento del orden jurídico, y el control de las conductas contrarias al mandato legal.

Por tanto, la finalidad que se persigue al imponer la sanción se puede dividir en tres puntos:

- a. El cumplimiento forzoso de la observancia de las normas.
- b. La reparación del daño o indemnización, equivalente a la obligación incumplida.
- c. Destitución, inhabilitación, o la privación de la libertad, en caso de que el daño ocasionado sea irreparable.

Tratándose de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones únicamente tendrán la finalidad de reparar el daño que se hubiere ocasionado, y la restricción de derechos de la esfera del infractor, en virtud de que la conducta realizada es un hecho ya consumado, por tanto no es

(4) García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, 1974, página 294.

factible la imposición del cumplimiento forzoso como sanción de tipo disciplinario.

Hablando específicamente de la sanción administrativa, ésta "Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa" (6)

Por otro lado, también las sanciones administrativas "son las privaciones de bienes o derechos impuestas por la administración a un administrado como consecuencia de una actividad ilegal que le es imputable.

Las sanciones administrativas constituyen el mecanismo más intenso de la intervención policial. La sanción puede constituir en la revocación de la pérdida de un derecho o expectativa a la imposición de una multa, pero la administración no puede imponer sanciones que impliquen directa o indirectamente privación de libertad por prohibirlo expresamente la Constitución.

(6) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial UNAM, 1982, Tomo VIII, página 87.

Las sanciones administrativas se clasifican en sanciones de autoprotección y sanciones de protección del orden general.

Mediante las sanciones de autoprotección, la Administración tutela su propia organización y buen orden de la misma y se proyectan, generalmente, sobre personas que se hayan frente a la Administración en una relación de sujeción especial.

Mediante las sanciones de protección del orden general se protege directamente el orden y seguridad pública y se proyectan sobre sujetos que son simples administrados. Se trata de una potestad de heterotutela que no tiene carácter judicial.

Los principios del Derecho Administrativo Sancionatorio son substancialmente iguales a los del Derecho Penal. Así, las sanciones administrativas deben respetar los principios constitucionales de legalidad, en su triple vertiente: tipificación de la conducta, legalidad de la sanción y legalidad del procedimiento; y de presunción de inocencia" (6) .

En el caso de una infracción que afecte la relación de servicio público entre el estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente que sea administrativa, tendrá el carácter de disciplinaria, ya que se pretende el correcto funcionamiento del servicio que se presta.

(6) Fundación Tomás Moro.- Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 1993. Página 902.

En este sentido, es importante mencionar el contenido de los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales.

Artículo 109, fracción III:

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

Artículo 113:

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

En el caso de las sanciones disciplinarias es indispensable que exista una relación de subordinación entre el sujeto acreedor a la sanción y

el órgano que la impone, por lo que, únicamente se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, a fin de conservar los valores de la función pública.

Por último, cabe mencionar que las conductas contempladas en las sanciones administrativas, se encuentran establecidas en las leyes y en los reglamentos de policía y buen gobierno, y son aplicadas por una autoridad, a través de un procedimiento sumario, respetándose desde luego el derecho de audiencia para la imposición de las sanciones.

En materia de responsabilidades, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribe cuales son las sanciones aplicables en caso de incurrir en alguna falta; y de conformidad con la gravedad de ésta, se determinará la sanción correspondiente.

CONCEPTO DE APERCIBIMIENTO

"En el lenguaje jurídico tiene dos acepciones principales:

- a. La que hace alusión a una corrección disciplinaria y,***
- b. La que indica una prevención especial, porque se concreta en una advertencia conminatoria, respecto de una sanción también especial. Esta advertencia es intimada por la autoridad, con potestad para el acto preventivo" (7)***

También se dice que es la "corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario o intimándole a evitar la repetición de una falta - prevención o aviso" (8)

En el sistema disciplinario no existe una definición de esta sanción, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente la menciona como sanción aplicable en caso de que se cometa alguna falta, sin dar un concepto de lo que pueda entenderse por apercibimiento, tampoco los Códigos de Procedimientos en materia civil (Federal y del

(7) Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial DRISKILL, 1984, página 720-

(8) de Piña Vara Rafael, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, 1991, Página 91.

Distrito Federal) dan una definición del mismo, por lo tanto se tiene que recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone:

"El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando se teme con fundamento que está en disposición de cometer un delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer el delito que se propone, u otro semejante, será considerado como reincidente."

De lo anterior se puede deducir que el apercibimiento:

- a. Es una llamada de atención,
- b. Que se hace a quien ha incurrido en alguna falta,
- c. Con la finalidad de que no se vuelva a incurrir en la misma conducta.

La imposición del apercibimiento como sanción, es una consecuencia lógica de la comprobación de la realización de una conducta indebida, advirtiéndole al infractor las consecuencias que se pueden originar, en caso de que insista con dicha conducta.

En la mayoría de los casos el apercibimiento se maneja como una sanción adicional, impuesta junto con otra principal, por la comisión de una conducta ilícita; el carácter de sanción de tipo secundario se le da en virtud de que se le considera como una simple llamada de atención, sin embargo, se llega a aplicar como sanción única, en el caso de que la infracción sea

leve y las circunstancias en que ésta se cometió no amerite otro castigo mayor.

En resumen, el apercibimiento es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa hace una advertencia al servidor público de que se trate, que haga o deje de hacer una determinada conducta, haciéndole de su conocimiento de que en caso de no obedecer, se hará acreedor a una sanción mayor.

CONCEPTO DE AMONESTACIÓN

"El vocablo amonestación, se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento, para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no se reitera un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculcado una sentencia penal condenatoria.

La amonestación se emplea con frecuencia como corrección disciplinaria, es decir como uno de los instrumentos que se confieren al juzgador para mantener el orden en las audiencias y la buena conducta de los sujetos procesales dentro del procedimiento judicial en los sentidos que hemos mencionado, es decir, como advertencia y como represión.

Como exhortación y conminación para que no se reitera una conducta delictuosa, la amonestación está consagrada como una sanción en el artículo 42 del Código Penal." (9)

(9) Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial UNAM, México, 1982.

También la amonestación se conceptúa como la *"advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiera."* (10)

De lo anterior se puede ver que en el derecho disciplinario tampoco se encuentra una definición de la sanción en comento, de tal forma que como se mencionó anteriormente se recurrirá al artículo 42 del Código Penal Federal en donde se establece:

"La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiera.

Esta amonestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al juez".

Por lo tanto, la amonestación se considera como una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, a través de una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público para el correcto desempeño de sus funciones.

Ahora bien, haciendo un análisis del apercibimiento y la amonestación, en esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes, esto en virtud de que

(10) De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1991, página 78

en la amonestación lo que se pretende es prevenir la comisión de un ilícito, y aunque se maneje como una corrección disciplinaria, no debería ser considerada como sanción; y así mismo, el apercibimiento que se impone cuando previamente se ha efectuado una advertencia o amonestación, tampoco debería ser considerado como sanción.

Sin embargo, ambas sanciones no dejan de ser consideradas como correcciones disciplinarias en materia de procedimientos, ya que se imponen con el propósito de evitar que los servidores públicos cometan faltas a la disciplina ya establecida.

MODALIDADES

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II, que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden tener el carácter de público o privado.

Entendiéndose por apercibimiento o amonestación privado (a), la que realiza la autoridad en forma verbal, sin que exista una constancia documental de su imposición, ya que esto no se considera conveniente, por la escasa importancia de la falta cometida.

Se dice que el apercibimiento o la amonestación es público (a), en el caso de que la sanción deba quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda; lo anterior con el objeto de que la sanción quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, lo cual se encuentra contemplado en el contenido del artículo 68 de la ley citada, que dispone:

"Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las sanciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

Si bien es cierto que el artículo antes descrito, establece que las resoluciones y acuerdos que se dicten durante el procedimiento

administrativo deben costar por escrito, resulta necesario hacer las siguientes observaciones:

- 1. Que las facultades disciplinarias del superior jerárquico tienen el carácter de discrecionales y tomando en cuenta la gravedad de la falta en que se incurrió, se determinará tanto el procedimiento como la sanción que corresponda.**
- 2. Si bien es cierto que las sanciones deben constar por escrito, también lo es que por razones prácticas, y tomando en cuenta la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico, si se considera que la falta en cuestión es de poca importancia, a juicio de la autoridad, se podrán imponer apercibimientos y amonestaciones de tipo verbal.**

GENERALIDADES DEL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la presentación de quejas y denuncias tiene su fundamento en el artículo 49, el cual dispone:

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

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

La queja se da cuando una persona hace del conocimiento de la autoridad el incumplimiento a las obligaciones de ley, de algún servidor público, poniendo de manifiesto los agravios que se le causan con la realización de dicha conducta.

La denuncia se presenta cuando se pone del conocimiento de la autoridad alguna conducta irregular de un servidor público, aún cuando la conducta realizada no origine agravios personales al quejoso.

Las personas que pueden presentar quejas y denuncias son: el público en general y los mismos servidores públicos; cuando tengan conocimiento de irregularidades cometidas en el desempeño de las actividades de los funcionarios.

Los interesados en presentar alguna queja o denuncia en contra de algún servidor público, deberán hacerlo en las oficinas creadas para tal fin, que se encuentran en la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se trate. Sin embargo, en algunas ocasiones los quejosos dirigen sus inconformidades a otras áreas administrativas de la dependencia, o bien al titular de la misma, en este caso, las quejas o denuncias remitidas, deberán ser turnadas a las oficinas receptoras correspondientes, con la finalidad de que no se dé una duplicidad en cuanto al seguimiento y solución de las mismas.

Cuando se exponga una queja o denuncia ante las oficinas receptoras, el quejoso deberá proporcionar los siguientes datos:

- 1. Nombre.**
- 2. Domicilio particular, y en el caso de ser el quejoso un servidor público, proporcionará su unidad de adscripción; en ambos casos para efecto de notificaciones.**
- 3. Estado Civil.**
- 4. Lugar de nacimiento.**

- 5. Ocupación.**
- 6. Identificación, en el caso de que el quejoso o denunciante se presente personalmente.**
- 7. Nombre del denunciado.**
- 8. Unidad de adscripción del denunciado; cuando el quejoso lo ignore, dará toda la información que posea, para poder ubicar el área en la que el servidor público presta sus servicios.**
- 9. Un relato breve de los hechos de que tenga conocimiento, y de los cuales se pueda desprender la configuración de alguna responsabilidad imputable a un servidor público.**
- 10. De ser posible el quejoso aportará elementos de prueba, que comprueben la ilicitud de la conducta; o bien, señalará el lugar en donde éstos se encuentran, para que la autoridad ordene la remisión de los mismos.**

En el caso de que la queja o denuncia se presente por escrito, se le entregará al quejoso una copia de su promoción debidamente, sellada, como acuse de recibo de la misma.

Las quejas y denuncias en contra de servidores públicos que laboran en la Contraloría Interna de la dependencia de que se trate, se presentarán en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; en contra de servidores públicos de las entidades de la Administración Pública

Federal, se harán en las Contralorías Internas; y las que se realicen en contra de servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se harán ante la Contraloría Interna de la misma dependencia.

GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES Y SU SUBSTANCIACION

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacia falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el financiamiento de las sanciones administrativas, el cual en términos del artículo 49 se denominó "procedimiento disciplinario".

"Si se toma en cuenta que el procedimiento presenta una unidad que está integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, es necesario analizar los principios que lo rigen." (11)

1. Principios sustanciales, dentro de los cuales se encuentran:

- a. **LEGALIDAD.-** La actividad administrativa debe basarse en normas jurídicas y analizar los hechos de manera objetiva.

(11) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", México, Editorial Limusa, 1986, página 161.

- b. DEFENSA.-** Derecho de audiencia que abarca el alegar lo que a su derecho convenga, ofrecer y desahogar pruebas, así como también nombrar defensor.

- c. GRATITUD.-** El seguimiento del procedimiento administrativo es gratuito.

2. Principios Formales, que comprenden:

- a. OFICIALIDAD.-** Práctica de actuaciones que ayuden al esclarecimiento y resolución del asunto.

- b. INFORMALIDAD.-** Evitar formalismos que puedan complicar y por ende retrasar el procedimiento.

- c. EFICACIA.-** Alcanzar mejores resultados de los actos de la autoridad administrativa, tomando en cuenta la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

La imposición de sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, deben sujetarse a los procedimientos que las normas legales establecen; y dentro del procedimiento para la determinación de responsabilidades, encontramos las siguientes etapas:

1. RECEPCION.

Esta etapa tiene como finalidad recibir todo tipo de quejas y denuncias que se promuevan en contra de servidores públicos, las que pueden realizarse en forma personal; por medios de comunicación (televisión, radio, periódicos, revistas) de manera anónima; por vía telefónica; pueden también ser producto de una auditoría, etc.

Para lo cual, es necesario que dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública exista un buen número y una adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, que dependan de las Contralorías Internas, y que cuenten con el personal idóneo para facilitarle a los interesados la presentación de sus promociones; asimismo brindarles asesoría y orientación sobre el asunto de que se trate.

Cada dependencia y entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de desconcentración descentralización que presenten, instalará en el interior de la República las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera más racional y funcional que sea posible.

Lo anterior es de suma importancia, en virtud de que en la mayoría de las dependencias de la administración pública existen delegaciones en el interior del país sin que existan

oficinas mediante las cuales las personas puedan presentar sus quejas y denuncias en contra de los servidores públicos de esas delegaciones y en muchos de esos casos cuando se animan a presentar éstas, por la lejanía en que se encuentran, es muy tardado el trámite y con esto se desaniman, por lo que la Ley Federal de Responsabilidades es hasta cierto punto importante en estos casos y sólo mediante las "auditorías" en ocasiones se puede receptor alguna de esas quejas.

2. ADMISION.

Esta fase es una de las más importantes de este procedimiento pues de ésta depende en primera instancia la valoración y a su vez la procedibilidad de las quejas y denuncias; tiene como finalidad integrar la información recibida, y hacer una diferencia entre las quejas que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de otras de finalidad diferente como las que se presentan por la prestación deficiente de servicios, ya que las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos y las segundas deben canalizarse para su atención por parte de la dependencia o entidad responsable del servicio.

También deben diferenciarse aquellas promociones cuyo conocimiento no sea competente de las Contralorías Internas; ya que de aquí se puede percatar la veracidad de la supuesta queja o denuncia o que no cumple con los lineamientos exigidos, o bien que el quejoso no cuente con los elementos de prueba suficientes para demostrar su pretensión

Tal y como lo menciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades no deben de inhibir a los quejosos o denunciantes a presentar sus promociones ya que esta es una garantía que establece la propia Ley, así mismo, no es

posible impedir las promociones del denunciante temerario, pero éste puede ser reducido con la instrumentación de ciertos criterios. Cuando la queja o denuncia es presentada en los medios periodísticos se debe tener un tratamiento especial por parte de las Contralorías Internas de las Dependencias, pues queda al arbitrio y discrecionalidad de éstas últimas si se continúa con la siguiente etapa o se archiva.

En muchas ocasiones estas promociones, lejos de ser serias, pueden presentarse para satisfacer intereses ajenos al sistema de responsabilidades y obedecer al juego político o a presiones de este tipo, por lo que las Contralorías Internas deberán adoptar ciertos criterios respecto a ellas:

- Si se considera conveniente, se le pedirá al autor de la promoción ratifique ésta, a fin de iniciar la investigación correspondiente.
- Si a juicio de la Contraloría Interna la promoción es notoriamente infundada, por carecer, en la narración de los hechos, de elementos que presuman su veracidad o se considere que obedece a intereses ajenos al sistema de responsabilidades, ésta será considerada como denuncia anónima.

También pueden receptarse quejas en la realización de una auditoría; en el caso de que ésta sea foránea, se deberá llevar a la

misma un formato de queja, el cual deberá contener los elementos necesarios para poder considerar dicha pretensión como queja.

Podrán ser rechazadas aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción sea acompañada por material probatorio suficiente, en cuyo caso se podría originar a juicio de la Contraloría Interna una investigación oficiosa.

En el caso de que la promoción sea notoriamente infundada, trivial o improcedente, se archivará de plano por la Contraloría Interna de que se trate.

Como medio para evitar excesos por parte de los quejosos y denunciantes, y con el fin de dar certidumbre y seguridad a la fase de investigación, las Contralorías Internas deberán pedir al quejoso denunciante que ratifique su promoción.

3) RATIFICACION.

Es el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas le solicitan al quejoso que confirme su dicho sosteniendo que los hechos asentados los considera ciertos, y que por lo tanto mantiene la acusación en sus mismos términos.

Ahora bien, si el quejoso o denunciante no se presentase a ratificar su queja o denuncia, se deja a discreción de la autoridad, el determinar la consecución de la misma, ya sea porque resulte interesante, o bien al no tener la respuesta de la ratificación y no tener los elementos suficientes para poder determinar la procedibilidad de la queja, en tal caso, se levantará un pequeño acuerdo mediante el cual se mencionará que no se contó con los elementos necesarios para proseguir con la queja y se enviara la misma al archivo.

4) INVESTIGACION.

La indagación que se realice en esta etapa tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si los mismos pueden considerarse como constitutivos de responsabilidad administrativa; para esto, el órgano de control podrá incluso actuar de oficio allegándose de medios que puedan determinar la probable responsabilidad administrativa.

Una vez que ya se reunieron los elementos presuntamente necesarios para la conformación de la queja, la Autoridad de Control realizará las investigaciones necesarias para poder substanciar la queja, lo que va desde la solicitud de documentos, comparecencias de testigos, de servidores públicos cuando la autoridad lo considere necesario, inclusive se podrá requerir también la declaración del servidor público inculpado, así mismo y tomando en cuenta la gravedad de la queja o denuncia se podrá solicitar la práctica de una auditoría en el área en donde presuntamente existe afectación por el servidor público denunciado.

Una vez que la queja pasó por estas cuatro etapas (averiguación previa) anteriores, entonces se podrá determinar que la misma cumple con los elementos mínimos para poder ser considerado como tal y con esto lo que tratamos de hacer es una especie de embudo jurídico procedimental a fin de que

únicamente llegarán a iniciar el procedimiento que menciona el artículo 64 de la Ley de la Materia, las quejas que realmente reúnen dichos elementos y no las quejas que desde su inicio sabemos que son inoperantes pero que sin embargo, como se le dio trámite como queja normal, tenemos que agotar todas las instancias del propio artículo 64 de la misma Ley para llegar a considerarla "Improcedents".

Una vez hecho lo anterior, el órgano de control tendrá que determinar si realmente la queja o denuncia cumple con los requisitos mínimos indispensables para poder dar inicio a la siguiente etapa, de lo contrario se desechará mediante un acuerdo de archivo.

5) INSTRUCCION.

Concluidas las diligencias de investigación para la integración del expediente, se inicia esta etapa del procedimiento disciplinario, en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.***

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

- II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos***

horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se le imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las

percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del proceso, al establecer el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles así la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y nombrar defensor.

Ahora bien, para poder cumplir con lo estipulado en el artículo 64 de la Ley de la materia, fue necesario haber analizado las etapas que se mencionaron con anterioridad para así tener todos los elementos indispensables para poder llevar un procedimiento administrativo de responsabilidades de manera expedita y resolver dentro de los términos establecidos en el propio artículo.

Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable a una audiencia, lo cual debe llevarse a cabo con una anticipación no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, con el fin de que pueda prepararla debidamente.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y con las formalidades que todo procedimiento exige, tomando en cuenta lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuya aplicación es supletoria; y si del desarrollo de la audiencia se determina la necesidad de realizar nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o bien, por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos ya mencionados.

Para el mejor desarrollo de esta etapa, la autoridad podrá decretar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público si este aun continúa en funciones.

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación.

6) DECISION.

Integrado el expediente con todos los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión.

De acuerdo a lo que dispone la fracción II del artículo 64 de la Ley, la resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarse dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Por otro lado es importante también tomar en cuenta que si en cualquier caso la autoridad que tiene a su cargo el desarrollo del procedimiento, no cumpliera con el término que le establece el artículo anteriormente referido, incurrirá por ese simple hecho en responsabilidad administrativa según lo establece el artículo 47 fracción I de la Ley en mención.

Reviste singular importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones fundamentales, en cuyo caso, el artículo 76 de la Ley dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

También hay que hacer notar que en los términos del artículo 63 de la multicitada Ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos, no impliquen infracciones graves; no constituyan delitos; los antecedentes y las circunstancias del infractor ameriten, y el daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo.

7) EJECUCION.

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de ésta carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación.

En los términos del artículo 75 de la Ley, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo; aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en términos del artículo 72 de la Ley de la materia.

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas, que según el artículo 68 de la citada Ley, debe llevar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

8) CALIFICACION DE LAS INFRACCIONES.

Para la calificación de las infracciones es de suma importancia tomar en cuenta las reglas contenidas en las siete fracciones del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las que constituyen la motivación de las sanciones que se impongan, y que serán determinadas de acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna entre las que se establecen en el artículo 53 de la misma Ley, puesto que, con la debida motivación del acto, la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin seguir ningún orden en particular.

La primera fracción del artículo 54 hace mención a la gravedad de la responsabilidad, y a la conveniencia de suprimir practicas ilícitas, lo que nos pone ante la duda de lo que debe entenderse por infracción grave, ya que la Ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla. La segunda fracción se refiere a "Las circunstancias socioeconómicas del servidor público", las cuales deben ser consideradas en razón de que entre más elevadas sean éstas, se supone que será mayor la responsabilidad del infractor.

La tercera fracción obliga a que la autoridad tome en cuenta "El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor", elementos que, analizados en cada caso en particular, permitirán

determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la forma de valoración de esos elementos.

De igual manera, se deberán tomar en cuenta "Las condiciones exteriores y los medios de ejecución", según la fracción cuarta, con el propósito de precisar la intencionalidad en la conducta, puesto que, en especial, cuando la infracción se hubiese cometido con maquinaciones o subterfugios, hace presumir el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos.

La quinta fracción hace referencia a "La antigüedad del servicio", aunque debería decir "La antigüedad en el servicio", puesto que con ello se identifica el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto infractor tenía al momento de la realización de los hechos, a fin de poder determinar el grado de malicia.

La reincidencia es el elemento que maneja la sexta fracción del citado artículo, toda vez que cuando ella existe se da una agravante, en razón de que de ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.

Finalmente, la fracción séptima toma en consideración "El monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de las obligaciones" que aunque no es un dato para graduar la sanción económica, ayuda a determinar la gravedad del ilícito.

De cualquier forma, sería más conveniente que la Ley fuera más explícita en las formas de valoración de los anteriores elementos estableciendo los casos y niveles de agravantes y atenuantes, a fin de eliminar al máximo la subjetividad en la valoración de cada infracción.

La forma de nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que ante la realización del hecho, no queda lugar a dudas de que se trata de una infracción administrativa, en el caso de que la conducta sea contraria a lo que establece el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, independientemente de que la misma conducta constituya un delito o una responsabilidad política, de conformidad a lo que dispone el artículo 109 Constitucional y 4o. de la Ley de la Materia, en tanto las sanciones impuestas en cada procedimiento sean de distinta naturaleza.

Tomando en cuenta lo anterior, se desprende que con un mismo ilícito se puede incurrir en responsabilidad penal, política y administrativa, que se determinarán por medio de procedimientos distintos.

CAPITULO III

" INOPERANCIA DEL APERCIBIMIENTO Y LA AMONESTACION COMO SANCION DISCIPLINARIA "

LEGISLACION QUE DETERMINA LA APLICACION DE LA AMONESTACION Y EL APERCIBIMIENTO COMO SANCIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS.

El Derecho Disciplinario es un conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos; y el fundamento tanto constitucional como legal de este derecho, lo encontramos en el título cuarto de la Constitución Política y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, reforma y adiciona los preceptos del Título Cuarto Constitucional, instaurando un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación; comenzando por cambiar el encabezado del mismo título sustituyendo el de "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" por el de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", a fin de enfatizar la naturaleza común del servicio a la sociedad, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, y al mismo tiempo se dio la diferencia entre las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes.

En el artículo 108 se asentó un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales, y se incluyeron como sujetos de responsabilidad a los Magistrados de los Tribunales de

Justicia Locales, a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las Legislaturas Locales; pretendiendo establecer una responsabilidad de todos los servidores públicos, haciendo a un lado su jerarquía, rango y origen, de su empleo, cargo o comisión.

El artículo 109 hace una distinción entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes"; y establece que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos aplicables a los servidores públicos por la comisión de un delito. Además se establecen vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí, para exigir responsabilidades, por un lado mediante juicio político substanciado ante el Congreso de la Unión y por otro lado mediante un procedimiento administrativo que sancionará el incumplimiento de las obligaciones en esta materia, con la garantía de que no se podrán imponer dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza; y también se establece en qué casos y bajo qué circunstancias se sancionará penalmente por causa de enriquecimiento ilícito. En este artículo se contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos misma que no estaba prevista constitucionalmente.

El artículo 110 agrega como sujetos de responsabilidad política a los otros servidores públicos que determine la Ley de Responsabilidades, misma que con esa base constitucional, incorporó a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales a sus equivalentes en los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, así como los fideicomisos públicos.

Por otra parte, este artículo elimina la deformación conceptual en relación al Gran Jurado, estableciendo que en el juicio político, la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", terminología más adecuada a las instancias instructoras y enjuiciadoras.

En el artículo 111 se establecen las bases del procedimiento del juicio de procedencia, el que señala que no se podrá proceder penalmente en contra de los servidores públicos, sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el responsable (Inmunidad procesal); a fin de prevenir que la acción penal no se utilice con fines políticos, y asimismo elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran. Además establece que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita, no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.

El artículo 112 consigna expresamente que no es necesaria la declaración de procedencia, cuando los servidores públicos cometan un delito durante el tiempo en que se encuentren separados de su encargo, ya que lo que se protege es la función, no al funcionario, pero si antes de que un servidor público sea sometido a un proceso penal por el delito que haya cometido, comienza a ejercer funciones de alguno de los cargos protegidos con la Inmunidad procesal si será necesaria la declaración de procedencia.

El artículo 113 hace mención a las sanciones de carácter administrativo, y señala que éstas se establecerán tomando en cuenta los beneficios obtenidos por el responsable, así como también los daños y perjuicios patrimoniales causados.

El artículo 114 hace alusión a los plazos de prescripción para hacer exigibles las responsabilidades de los servidores públicos, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza y las consecuencias de las infracciones cometidas, y si éstas fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años, una vez transcurridos estos plazos, se extingue la acción y no se podrá exigir la responsabilidad del servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción.

Es importante mencionar que la Ley reglamentaria señala la prescripción negativa que se da a los tres meses, cuando el monto del beneficio obtenido o el daño causado no es mayor a diez días de salario mínimo, o si la infracción no es estimable en dinero.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, se publicó el 31 de diciembre de 1982 y entró en vigor a partir del día primero de enero de 1983, dicha ley establece las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, definiendo las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que pueden incurrir por incumplimiento, las sanciones y los procedimientos para prevenir y corregir.

"El estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables, su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos."

En el campo de la Administración Pública Federal el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas, es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 Constitucional que determina "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común".

Esta Ley Reglamentaria se encuentra dividida en cuatro títulos:

Título Primero.

Disposiciones Generales:

Dentro de este se señala que la ley de Responsabilidades tiene por objeto reglamentar en materia de:

- 1. Sujetos de responsabilidad en el servicio público.**
- 2. Obligaciones en el servicio público.**
- 3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.**
- 4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.**
- 5. El registro patrimonial de los servidores públicos.**

Título Segundo.

Procedencia ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

En este título se establece quienes son sujetos de juicio político, las causas de éste y las sanciones derivadas del mismo; también se regula el procedimiento en el juicio y la declaración de procedencia.

Título Tercero.

Responsabilidades Administrativas:

Dentro de este se establece quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, refiriéndose también a lo que se podría considerar como el catálogo de obligaciones o el código de conducta al cual deben sujetarse todos los servidores públicos, asimismo hace mención a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

Título Cuarto.

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Aquí se señala que servidores públicos tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, los tipos de declaración y los plazos en que éstas deben presentarse.

Esta ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, habiéndose suprimido las distinciones entre altos funcionarios y empleados, denominándolos de manera general como servidores públicos.

La responsabilidad en que pueden incurrir éstos últimos es diferente si se toma en cuenta la importancia de su jerarquía, esto es que si se compara con una figura piramidal, en la base se encuentran todos los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa, en el estrato superior la sujeción a la responsabilidad penal (con la modalidad de procedimiento para quienes gocen de fuero), y en la cúspide los sujetos a la responsabilidad política, esto en virtud de la importancia y trascendencia de su función.

El objeto fundamental es establecer las bases de la responsabilidad administrativa a la que se incurre por actos y omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía, eficacia y eficiencia, que orienten a la administración pública federal a garantizar el buen servicio público.

Por último, es importante hacer mención a la supletoriedad en materia administrativa, por lo cual la jurisprudencia establece:

"El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que sí en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en

las diversas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciador."

FINALIDAD QUE SE PRETENDE AL IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN IRRESPONSABILIDAD.

El desempeñar un empleo, cargo o comisión, genera obligaciones de carácter disciplinario para con el estado; ello con la finalidad de que la conducta de los funcionarios se apegue a los valores que conforman el ejercicio del poder público.

Dentro de la administración pública, es necesario que se contemple lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, en virtud de que la conducta de estos debe enfocarse a lograr una buena administración que atienda el interés nacional.

La Ley Federal de Responsabilidades establece en su artículo 47, un Código de Conducta para el servidor público cuya inobservancia dará lugar a una responsabilidad administrativa; y como consecuencia de ésta, la imposición de una sanción.

Las obligaciones que integran la relación de servicio tiene como objeto la realización de la función pública; sin embargo, su contenido puede ser de diversa naturaleza, toda vez que cuando tienden fundamentalmente a la realización de la prestación material del servicio, su contenido es de carácter laboral, y cuando se imponen con el propósito de conservar los valores en el ejercicio de la función, independientemente

del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

De lo anterior, se puede decir que la asunción a un empleo, cargo o comisión genera obligaciones con un contenido prestacional en relación al nombramiento contrato o designación, que comprende un aspecto disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado.

De esta manera, la contratación o el nombramiento del servidor público (como técnico, auditor, secretaria, dibujante, jefe de departamento, director general, etc.), y la aceptación del cargo, lo obligará a realizar una serie de actos no propios de puesto, pero cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que lo regulan.

Por otra parte, su incorporación a la función pública obliga al particular a que, además del exacto ejercicio de su función, ajuste su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, por lo que, independientemente del contenido de sus obligaciones prestacionales, su actuación deberá realizarse apegada a una ética particular.

"Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevee ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia."⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, "Elementos de Derecho Administrativo" Limusa, S.A. de C.V., México, 1986, Página 150.

LEGALIDAD.

El establecimiento de este principio para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato establecido en los artículos 14 y 16 Constitucionales, los cuales ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, en virtud de que en este caso no se trata de actos que afecten directamente los derechos de los particulares, sino que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, ya que la legalidad en el ejercicio de la función pública, queda establecida como un interés general. Por lo tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, además de que afecte o no de manera directa la esfera de derechos de algún particular.

HONRADEZ.

Este valor siempre se ha exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, específicamente en cuanto al manejo de los recursos del Estado, en virtud de que por lo general ha habido manifestaciones contrarias a derecho, que como consecuencia lesionan la confianza puesta en los funcionarios. Sin embargo, este aspecto va más allá de lo económico, ya que se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo que implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

LEALTAD.

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, lo que implica la preservación y protección de los intereses públicos, independientemente de intereses particulares.

IMPARCIALIDAD.

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por tanto la actuación de los servidores públicos debe realizarse sin preferencias personales.

EFICIENCIA.

El servidor público deberá utilizar los recursos públicos, humanos, materiales, técnicos y financieros con cuidado y esmero ya que en caso contrario se vería perjudicada la función pública.

"Responsabilidad en el Servidor Público"

Eficiencia.	Trabajar con diligencia y evitar las omisiones y abusos.
Legalidad.	Trabajar conforme a las leyes y reglamentos.
Honestidad.	No desvirtuar los fines, los recursos, la información y las facultades.
Cuidado de documentos informativos.	Evitar que la información se use para otros fines.
Conducta laboral.	Mantener una actitud de servicio.
Autoridad.	Respetar a la autoridad y a los subordinados.
Uso del cargo.	No abusar del cargo.
Negocios familiares.	Excusarse de intervenir en cualquier asunto en el que haya parentesco.
Aceptación de regalos.	Abstenerse de solicitar, aceptar o recibir regalos.⁽¹³⁾

⁽¹³⁾ Seminario de Renovación Moral, "La Responsabilidad en el Servicio". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Página 30.

"En México, se requiere de servidores públicos que:

- **No sean neutrales frente a los problemas del desarrollo social y económico.**
- **Que antepongan el interés nacional al suyo propio.**
- **Que entiendan la estructura burocrática al servicio de la política.**
- **Que sepan que la Administración Pública ha de servir en primer lugar al público que le paga con sus impuestos.**
- **Que entiendan que trabajar para el gobierno es un honor y una oportunidad.**
- **Que otorguen el más alto valor a la lealtad institucional, a la eficiencia en el desempeño y, sobre todo, a la honradez y limpieza con la que se deben manejar los recursos a él confiados.**
- **Que reconozcan, en fin, que su obligación principal es apegar su conducta al derecho vigente."** (14)

El objeto de una infracción es mantener la disciplina en el ejercicio de la función pública, por ello se establecen valores fundamentales que deben ser previstos en todo ejercicio del poder público, y su violación produce una infracción disciplinaria.

Estos valores, como ya se ha hecho mención son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y deben estar registrados por

(14) Ob.Cit Seminario de Renovación Moral, página 81.

lineamientos éticos del ejercicio de la autoridad, tomando en cuenta el interés general. Por lo tanto, se puede decir que el procedimiento disciplinario tiene una clara finalidad, la cual consiste en mantener a los funcionarios en la realización de los deberes y sancionarlos cuando realicen una infracción, con la imposición de medidas correctivas.

Es importante mencionar que una conducta que viole un mandato legal de contenido administrativo puede producir una infracción o bien un delito o ambos supuestos, esto tomando en cuenta las características de la violación y la trascendencia que pueda tener en el ámbito jurídico.

Por lo tanto, las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por una parte, su cumplimiento protege los principios que deben regir un adecuado funcionamiento del servicio público, y por otra parte su incumplimiento genera la aplicación de una sanción, la que deriva de la culminación de un proceso de investigación, y la substanciación e un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, en el que se establece si realmente existió incumplimiento o no por parte del servidor público.

Ahora bien, el objeto del régimen de responsabilidades administrativas es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicas.

Por último, es de mencionar que *"El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones*

o deberes administrativos, una sanción por faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad." (16)

La existencia del Estado de derecho implica que la actuación tanto de la Administración como de los administrados, debe desarrollarse necesariamente, bajo un orden jurídico establecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades

Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público subjetivas.

(16) Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo". Porrúa, S.A., México, 1983, página 455.

**DEROGACION DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 53
DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.**

Para desarrollar este punto, es necesario conocer el contenido del artículo 53 de la Ley que rige la materia:

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;**
- II. Amonestación privada o pública;**
- III. Suspensión;**
- IV. Destitución del puesto;**
- V. Sanción económica , y**
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos"**

De lo cual se desprende que si un servidor público realizó una omisión al cumplimiento de las obligaciones que le impone la función pública, incurre en responsabilidad, lo que va a traerle como consecuencia la aplicación de una sanción.

Ahora bien, el objeto de la imposición de una sanción consiste en controlar las conductas de los servidores públicos, que van en contra del ordenamiento jurídico administrativo; de ahí que se les denominen sanciones disciplinarias.

Y al hablar de sanciones disciplinarias, tenemos que son aquellas que tienden a conservar el correcto ejercicio de la función pública, es decir, el buen funcionamiento del servicio que presta un servidor público.

De las definiciones ya mencionadas en el capítulo anterior, se desprende que tanto el apercibimiento como la amonestación son llamadas de atención o advertencias que se imponen con el fin de encausar la conducta del servidor público, para que éste desempeñe correctamente sus funciones.

Pero si tomamos en cuenta que para llegar a la aplicación o imposición de una sanción se tiene que llevar a cabo el desarrollo de todo un procedimiento administrativo, el cual implica el llevar a cabo una serie de etapas que van desde la recepción de la queja o denuncia, la investigación, la citación para comparecer tanto del inculpado como del quejoso, hasta llegar a la resolución sancionatoria; se aprecia que sería una pérdida de tiempo el llevar a cabo todo un procedimiento de esta naturaleza, para imponer como sanción una simple llamada de atención, que a mi parecer no va a corregir la conducta del servidor público, porque de alguna forma, dicha llamada de atención no pone en peligro la imagen ni el empleo del funcionario, ya que si el apercibimiento o la amonestación es privada, únicamente se realiza en forma verbal al inculpado, si es de carácter público, solo se asentará en el expediente personal del acusado.

Lo que puede ocasionar que el servidor público puede seguir realizando conductas contrarias al régimen jurídico teniendo más cuidado para que la autoridad no vuelva a percatarse de dicha conducta.

Por otro lado, si se aplicaran únicamente las demás sanciones que establece el artículo 53 que son:

- Suspensión
- Destitución del puesto
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.

La conducta del servidor público sí podría disciplinarse, en virtud de que estas sanciones tienen una repercusión mayor en la vida del servidor público ya que puede perder su empleo por un corto lapso, definitivamente, o no podrá obtener empleo por algún tiempo determinado; o bien en el caso de una sanción de tipo económico, se llegaría a ver afectado su patrimonio; todo lo anterior consideramos que puede llegar a crear una mayor conciencia en el servidor público para no llevar a cabo conductas ilícitas.

En el caso de la diferenciación entre faltas leves y faltas graves, consideramos para las primeras se tendrían las sanciones de suspensión y la de tipo económico; en el caso de las segundas se contaría con las de destitución del puesto, y la de inhabilitación temporal para desempeñar empleos, lo ya mencionado evitaría la reincidencia de dichas conductas ilícitas. En virtud de la imposición

de un apercibimiento o una amonestación da pauta para que el servidor público pueda volver a realizar una conducta contraria a derecho, pues dichas sanciones sólo son una simple advertencia para que no se cometa el ilícito nuevamente, pero no crea en el servidor público una coacción suficiente para que se abstenga de realizar dichas conductas, ya que únicamente se hace de su conocimiento que la autoridad se ha enterado de que cometió una falta, y se le hace la observación para que no vuelva a incurrir en responsabilidad.

Se concluye que las fracciones I y II del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resultan inoperantes por las razones antes expuestas, toda vez que para nuestro punto de vista no son sanciones que puedan de alguna manera corregir la conducta de algún servidor público, en virtud que no tienen la fuerza suficiente para crear una disciplina en el ámbito de la administración pública, ya que la aplicación de estas sanciones no causa en el responsable ninguna consecuencia que le afecte de tal manera para que se desista de la realización de conductas que van a provocar una responsabilidad, y por lo tanto, como son simples llamadas de atención, les dan poca importancia, de ahí que no deberían ser consideradas como sanciones y mucho menos dárles el carácter de disciplinarias.

CONCLUSIONES

- 1. El derecho disciplinario inicia su desarrollo con el establecimiento de la figura de Responsabilidad Administrativa, establecida en las reformas al Título IV de la Constitución Política de 1982, y a través de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se crean las bases para el desarrollo del derecho disciplinario.**
- 2. Ha existido una constante búsqueda para integrar un adecuado régimen jurídico de responsabilidades, esto no ha sido suficiente para erradicar la corrupción que se ha venido presentando en todo el sector público.**
- 3. Las infracciones administrativas son aquellas que se constituyen por una conducta de acción u omisión violatoria de una obligación establecida en la Ley para el mantenimiento de la disciplina administrativa, y que lesiona los valores que rigen el ejercicio de la función pública.**
- 4. El procedimiento disciplinario se inicia con las quejas y denuncias tanto de los particulares como de los mismos funcionarios, y se resuelve con la valoración de los elementos disponibles, con que cuenta la autoridad que determina el caso en concreto.**
- 5. Es de suma importancia, como propósito del Estado, establecer un adecuado y práctico sistema de responsabilidades, a través de un eficaz**

régimen jurídico, para que así se puedan formar buenos servidores públicos que se conduzcan con eficiencia, honradez e imparcialidad.

6. Las sanciones previstas en las fracciones I y II del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que son el apercibimiento y la amonestación, resultan inoperantes por ser simples llamadas de atención que no tienen la fuerza suficiente para obligar al servidor público a realizar sus funciones de acuerdo a las obligaciones que la misma ley le establece.

7. Es conveniente reformar el artículo 53 de la citada Ley, derogando las fracciones I y II del mismo, en virtud de que no cumplen con el objetivo para el cual fueron creadas, que es el disciplinar al servidor público que ha incurrido en alguna falta, y que afecta el correcto desempeño de sus funciones.

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

ARISTOTELES, LA POLITICA, Porrúa, México, 1981

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Porrúa, 1991.

CARDENAS RAUL F., RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Porrúa, México, 1982.

CHAVEZ ALVARADO, MIGUEL ANGEL. FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 1988-1989, I.N.A.P., Mexico

DE LA MADRID HURTADO MIGUEL, CONSIDERACIONES SOBRE ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO, I. N. A. P., Mexico, 1981.

DROMI JOSE ROBERTO, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires Argentina, 1975

FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, Mexico, 1991.

GUERRERO OMAR, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, I.N.A.P., Mexico, 1984

HERRAZ HECTOR EDUARDO, INSTITUCIONES DE DERECHO PUBLICO: CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, Porrúa, Mexico, 1982.

LINARES JUAN FRANCISCO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires Argentina, 1975.

LANZ CARDENAS JOSE T., LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1987.

LARES TEODOSIO, LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Mexico, 1852

MORENO DANIEL, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Pak, Mexico, 1973

OLIVERA TORO, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, MEXICO, 1988

PARDO MARIA DEL CARMEN, LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO, I.N.A.P. Mexico, 1991

PEREZ DE LEON ENRIQUE, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO, Porrúa, Mexico, 1991

RIVES SANCHEZ ROBERTO, ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO, 1821-1940, I.N.A.P., Mexico.

RUIZ MASSIEU FRANCISCO Y OTROS. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Porrúa, Mexico, 1983

SERRA ROJAS ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, Mexico, 1979

TENA RAMIREZ FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Porrúa Mexico, 1984.

URQUIZA JOSE MARIA , ENSAYO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANO, Escuela de Estudio Hispano-Americano, Mexico, 1952.

VIDAL PERDOMO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Bogota Colombia, 1980.