



881039
9
281
UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA, S. C.

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

CLAVE 8810-39

**La Inadecuada Supletoriedad del Código Federal de
Procedimientos Civiles en la Substanciación del
Procedimiento Administrativo Disciplinario
de los Servidores Públicos.**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Blanca Viviana Medina Villaseñor



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.



**UNIVERSIDAD
FRANCO MEXICANA, S.C.**

"formato nominis"

FORMA PTO1-A

SOLICITUD DE AUTORIZACION PARA LA APROBACION
E IMPRESION DE TESIS
(INDIVIDUAL)

DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACION DE ESTUDIOS U.N.A.M.
P R E S E N T E

MEDINA

VILLASEÑOR

BLANCA VIVIANA

Apellido Paterno

Apellido Materno

Nombre(s)

Núm. de Expediente: 80722818-0

Alumno de la carrera de: DERECHO

Solicita la autorización de impresión de la TESIS titulada: LA INADECUADA
SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN LA
SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS ADMINISTRATIVA
del Área: ADMINISTRATIVA

Naucalpan de Juárez a 3 de OCTUBRE de 1995.

OTORGO EL VOTO APROBATORIO Y DE
CONFORMIDAD PARA ASISTIR COMO
SINODAL AL EXAMEN PROFESIONAL.

Vo.Bo.

Blanca Viviana
FIRMA DEL SOLICITANTE

Lic. Ariadna M. Pérez Gudiño
LIC. ARIADNA M. PÉREZ GUDIÑO
DIRECTOR DE TESIS
(nombre y firma)

Lic. Juan Jiménez Pérez
LIC. JUAN JIMÉNEZ PÉREZ
REVISOR DE TESIS
(nombre y firma)

Lic. Juan Jiménez Pérez
LIC. JUAN JIMÉNEZ PÉREZ
DIRECTOR DE LA CARRERA
(nombre y firma)

LA DIRECCION DE SERVICIOS ESCOLARES:

Hace constar la aprobación de la Tesis objeto
de esta solicitud y autoriza su impresión.

Naucalpan de Juárez a 25 de Septiembre de 1995

[Firma]
UNIVERSIDAD FRANCO
MEXICANA, S. C.

0248 02478 0010

A MIS PADRES:

**Sr. Erasto Medina Gutiérrez.
Sra. Amparo Villaseñor de Medina.**

**MI ETERNO AGRADECIMIENTO AL BRINDARME
LA AYUDA NECESARIA DURANTE EL LAPSO DE
MI VIDA Y PODER SEGUIR PREPARANDOME.**

A MI HIJO:

Eduardo González Medina

**PORQUE EN UN FUTURO ENTIENDAS
QUE ESTE LOGRO TAMBIEN FUE
POR TI.**

A MI ESPOSO:

Martín González Barrientos

**POR TU ETERNA COMPRESION Y APOYO
CONSTANTE PARA HACER DE MI SUEÑO
UNA REALIDAD.**

**A LA UNIVERSIDAD FRANCO MEXICANA, S.C.
"FORMATIO HOMINIS"
A LA ESCUELA DE DERECHO.**

**A TODOS MIS PROFESORES Y AMIGOS
MI MAS SINCERA GRATITUD**

A LAS LICENCIADAS

**Ariadna M. Pérez Gudiño .
Guadalupe Enríquez Mendoza.
Ma. de la Luz León Avila.
POR EL APOYO BRINDADO.**

A MIS HERMANOS

En especial a Raúl Medina V.

**POR SU CONSTANTE ESTIMULO PARA
MI SUPERACION.**

I N D I C E

LA INADECUADA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN LAS SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICO

	Pág.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO PRIMERO .- ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	
1.1 ROMA,FRANCIA Y NORTEAMERICA.....	1
1.2 MEXICO.....	2
1.3 DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	7
1.4 FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	9
CAPITULO SEGUNDO.- DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.	
2.1 PROCESO.....	10
2.2 PROCEDIMIENTO.....	12
2.3 DERECHO PROCESAL.....	16
2.4 DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO	19
CAPITULO TERCERO.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	
3.1 DEFINICION DE SERVIDORES PUBLICOS.....	23
3.2 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	25
3.3 SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	33
3.4 AUTORIDAD COMPETENTE.....	34

3.5 MARCO JURIDICO APLICABLE	38
------------------------------------	----

CAPITULO CUARTO.- SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1. QUEJA O DENUNCIA.....	50
4.2 INSTRUCCION.....	56
CITATORIOS.....	59
AUDIENCIA DE LEY.....	62
DEFENSA.....	62
OPRECIMIENTO DE PRUEBAS.....	62
ALEGATOS.....	63
RESOLUCION.....	63
4.3 INADECUADA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN LA SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	66
CONCLUSIONES.....	69
BIBLIOGRAFIA.....	75

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

En México ha sido preocupación de nuestros gobernantes, que los Servidores de la Administración Pública Federal, desarrollen sus funciones no sólo con eficiencia y eficacia, sino con estricto apego a las normas que rigen nuestro país, teniendo para ello mayor conciencia y comprensión de las obligaciones que tienen ante la sociedad, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran al asumir el empleo cargo o comisión que el Estado tuvo a bien asignarles.

No obstante ello, la errónea interpretación de la normatividad o el desconocimiento de la misma, entre otros factores, han contribuido a que con frecuencia les sea aplicada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando incurren en responsabilidad en el puesto que desempeñan se les instrumentará el procedimiento administrativo disciplinario, de conformidad a la Ley antes citada, la cual es reglamentaria del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en sus artículos 108, 109, 110 y 113.

Por lo que en esta investigación analizaremos la substanciación de dicho procedimiento en sus diversas etapas, así como la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el primer capítulo, estudiaremos los Antecedentes del Procedimiento Administrativo Disciplinario de los Servidores Públicos.

Por cuanto hace al capítulo segundo, veremos la diferencia entre Proceso y Procedimiento, así como el Derecho Procesal y el Derecho Procesal Administrativo.

En lo que se refiere al tercer capítulo, abordaremos el Procedimiento Administrativo Disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprendiendo definiciones de servidores públicos, la responsabilidad en que pudieran incurrir, quien son sujetos a responsabilidad administrativa, así como la autoridad competente para fincar la responsabilidad administrativa y el marco jurídico aplicable.

Por lo que hace al cuarto capítulo, examinaremos el procedimiento Administrativo Disciplinario partiendo de la queja o Denuncia hasta la Resolución, así como la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, la necesidad de que exista un ordenamiento que regule en forma directa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual tendrá plena seguridad de defensa y prueba.

Con lo anterior se pretende en la presente investigación proponer la existencia de un Código Adjetivo de Procedimientos para la instauración del procedimiento administrativo disciplinario a cargo de los servidores públicos, ya que únicamente contamos con la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, lo cual no es suficiente, toda vez que dicho ordenamiento jurídico es aplicado en forma general y no específicamente a las conductas infractoras de los servidores públicos principalmente al momento de llevar a cabo una audiencia de

ley en la etapa probatoria, ofrecimiento de pruebas, admisión y valoración de las mismas, en algunos casos tenemos que allegarnos de los principios generales del Derecho para evitar de alguna manera las lagunas que pudiesen existir dentro del procedimiento administrativo disciplinario incoado a dichos servidores públicos, para así cumplir con las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que también nos avocaremos a las disposiciones que se deben establecer en dicho Código.

Finalmente, expondremos las conclusiones que han sido consecuencia del estudio realizado, y la conveniencia de legislar en la materia, así como la bibliografía que sirvió de base para la elaboración del presente trabajo.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.1 ROMA, FRANCIA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Los antecedentes más remotos de la responsabilidad de los empleados públicos los encontramos en la cultura romana concretamente en los censores, quienes se encargaban de separar del senado a los integrantes que no obraban con rectitud en el desempeño de sus funciones. De igual manera, los romanos consideraban como delito de peculado el hecho de que los magistrados se apoderaran de los bienes o del dinero del pueblo estableciéndose un mecanismo que permitiera reintegrar a la comunidad los bienes que se había apoderado el magistrado.

La responsabilidad en que pudieran incurrir los empleados públicos en Francia se hace exigible a través de un órgano político que se encarga de enjuiciar al presunto responsable, así mismo, éste órgano es competente para aplicar disposiciones de carácter penal y para sancionar a los ciudadanos que cometan algún ilícito en complicidad con los empleados gubernamentales.

En Estados Unidos de Norteamérica se instituyó el juicio político al que se sujeta, entre otros funcionarios al Presidente de la República cuando incurra en abuso del poder o atente contra alguno de los demás poderes de la unión. Este juicio tiene por objeto el de destituir su cargo a los funcionarios e incluso, e inhabilitación para desempeñar otro cuando haya-

(1) Comentarios Generales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Antecedentes.-Talleres de Diseños e Impresiones.-México,D.F. 1988.- Pág.13.

cometido tal abuso, independientemente de la posibilidad de imponer la sanción penal correspondiente. (1)

1.2 MEXICO

En nuestro país podemos mencionar como antecedente importante la exigibilidad de la responsabilidad por delitos oficiales, el juicio de residencia, que consistía en la rendición de cuentas que hacían los funcionarios a sus superiores, debiendo permanecer en el lugar donde residían durante tal juicio. El Tribunal Supremo de Justicia estaba facultado para conocer de los delitos oficiales, culpas y excesos contenidos por el ministerio judicial, los ministros del Consejo Real, los secretarios de Estados y Despacho, Virreyes, Gobernadores, Capitanes y Generales, entre otros, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

La Constitución Española de Cádiz confería competencia a las Cortes Españolas para conocer los delitos o no, que fueran cometidos por funcionarios públicos.

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la forma de exigirla, contemplando también el juicio de residencia, quedaban sujetos a este juicio los diputados, quienes eran juzgados por el Tribunal de Residencia que había sido establecido por aquella Constitución para tal efecto, según lo disponía el artículo 59 que "...Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas: pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los apostasía, y por los de Estado señaladamente

por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos..." (2)

Por su parte el artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia Conocer en las causas para su cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios de Supremo Gobierno; en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del intendente general de Hacienda y sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

El artículo 224 establece que el "Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia". (3)

Este juicio era "tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando oportunidad a que los gobernados presenten sus quejas a fin de evaluar su actuación". (4)

Con la Promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, diputados y senadores y los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

(2) GUTIERREZ DELGADILLO, LUIS HUMBERTO.-El Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos.-México 1992.- Pág. 80

La residencia que tiene su origen en derecho romano, se conserva en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en el hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia.

En la segunda mitad del siglo XIX nació a la vida normativa la Ley sobre los delitos de los altos Funcionarios de la Federación, expedida por el Presidente Benito Juárez, en la que se definía los delitos oficiales por los que se exigía responsabilidad, así como las modalidades de los actos que originaban, los delitos oficiales se castigaban con la destitución del cargo en el cual se hubiese cometido y con inhabilitación para desempeñar algún otro cargo en la Federación por un término mayor de cinco años pero menor de diez. La suspensión del cargo y la inhabilitación de entre uno y cinco años se establecía como sanción para los funcionarios que hubiesen incurrido en alguna otra causa. Este ordenamiento adolecía de precisión, pues confundía los términos "faltas oficiales" y "delitos oficiales". Aníballo señala como sujetos de la Ley a los Funcionarios haciendo una distinción entre mayores y menores, impidiendo así la delimitación propia de la responsabilidad. La aplicación de esta Ley se daba en el momento en el que se cometían actos que lesionaran la buena marca de la Administración Pública.

El 6 de junio de 1886 apareció otra Ley de Responsabilidades que también regulaba la actuación de los funcionarios y exigía su responsabilidad. Se señalaban como sujetos de este ordenamiento a los Diputados, Senadores, Gobernadores y al Presidente de la República, se delimitaba el fuero privilegiado del que gozan algunas personas para no ser juzgadas por los Tribunales

(3) GUTIERREZ DELGADILLO LUIS HUMBERTO.-El Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos.-Editorial Mexicana, S.A. - Segunda Edición.- México. 1992.- Pág. 80

comunes de estos altos funcionarios, se señalaban los órganos facultados para instruir el procedimiento de la Ley y la forma de hacerlo. De igual manera se señalaba el procedimiento que debía llevarse a cabo en presencia de delitos del orden común, los pasos a seguirse en la acusación a través del órgano que la formula y el procedimiento para emitir la sentencia. Cabe señalar que esta Ley se centraba en la responsabilidad política sin determinar la administrativa.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz se expidió la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, en el año de 1896. En dicho ordenamiento se precisa que previamente al enjuiciamiento de algún funcionario de la Federación, debía aclarar el gran jurado si había lugar o no a proceder en su contra (Ley Porfirio Díaz).

El 21 de febrero de 1940 se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. Esta Ley distingue entre funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federación y del Distrito y Territorios Federales. También señala que los Diputados, Senadores, Gobernadores y Presidente de la República, tanto a éstos como a los segundos mencionados podía aplicarse esta ley. La exigibilidad de responsabilidad se circunscribía al tiempo que duraba el encargo y el inmediato posterior a él. Las sanciones previstas por este texto legal que también son contempladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son la destitución del cargo y la inhabilitación. Destaca en esta ley la circunstancia de que se señalan en ella las posibles faltas administrativas en que incurran los trabajadores del Estado y que no quedan comprendidos dentro del concepto "Altos Funcionarios".

(4) GUTIERREZ DELGADILLO LUIS HUMBERTO.-El Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos.-Op. Cit. Pág. 80

Otro ordenamiento en materia de responsabilidades en nuestro país es la Ley Federal de Responsabilidades del 4 de febrero de 1980 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1979, en la que expresa que puede exigirse - responsabilidad por faltas u omisiones cometidas en el desempeño del cargo o comisión de los funcionarios públicos, que - trastornen la buena organización entre responsabilidades políticas y administrativas, pero en términos generales, con el - sistema de responsabilidades que había estado vigente, 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.

Ahora bien, por lo que respecta a la legislación actual, y de acuerdo a las reformas del título cuarto de la Constitución - Política Mexicana el cual se denominaba De las responsabilidades de los funcionarios, ahora De las responsabilidades de - los servidores públicos, en esta denominación se incluyen - trabajadores y funcionarios públicos, este nuevo ordenamiento tiene como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su - empleo, cargo o comisión.

La responsabilidad oficial de los servidores públicos ha sido una materia que poco se ha desarrollado en México, y tal retraso ha incidido gravemente en incremento peligroso de la - corrupción en los medios oficiales. Los postulados y normas - contenidos en este Título Cuarto son sin duda válidos y necesarios aún cuando insuficientes, por lo que requerirán en futuro próximo ser mejor logradas en cuanto a facilitar la denuncia y el desahogo del proceso, a fin de que la justicia que en esta área se le debe al pueblo, no sufra demoras ni incumplimientos.

En estas últimas reformas desaparece propiamente dicho delito "sui generis" contenido en legislación diversa a la penal y se quiso compensar esta supresión, ampliando los tipos de delitos que, contenidos en la Ley Penal, son susceptibles de ser cometidos por funcionarios públicos.

1.3 FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Dentro del marco jurídico de la renovación moral se ha creado un nuevo sistema de responsabilidades en el servicio público y se han reformado, en primer término, el título IV Constitucional en el cual se faculta al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados para expedir las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas tendientes a sancionar a aquellos cuando incurran en responsabilidad también se han reformado diversos artículos de diferentes leyes, tales como el Código Penal y el Código Civil a efecto de integrar debidamente ese sistema de responsabilidades, destacándose enormemente la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 113 que "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 deherán 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 1), pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. (5).

Este ordenamiento establece sujetos, causa, procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad administrativa; asimismo enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine las responsabilidades administrativas .

En la ley reglamentaria de este artículo se establecen como sanciones por la responsabilidad administrativa, las siguientes: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanciones económicas; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cabe hacer mención de la importante reforma que se hizo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concretamente, en su fracción V, confiere facultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora SECODAM) para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los ordenamientos y disposiciones existentes en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. En esta exposición resulta-

(5). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Trillas.- México.- 1992.- Página 124.

evidente que quedan comprendidas responsabilidades del orden civil o resarcitorio que específicamente contemplan la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley - Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y valores de la - Federación.

1.4 DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Dentro de las disposiciones Generales de la Ley Federal de - Responsabilidades de los Servidores Públicos, tenemos que en - su artículo primero reglamenta el Título Cuarto en materia - de:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público, que son mencionados en los párrafos I y III del artículo 108 de - la Constitución Federal incluyéndose en este rubro a quienes maneja o apliquen recursos económicos federales.
- Las obligaciones de los servidores públicos.
- Las responsabilidades y sanciones administrativas, así - como las que deban ser resueltas por medio de Juicio Político.
- Los procedimientos para aplicar dichas sanciones y las autoridades competentes para ello; y
- El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

CAPITULO SEGUNDO

DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

2.1 PROCESO

Uno de los conceptos fundamentales de la ciencia procesal más estudiado por los autores, tanto mexicanos como extranjeros, es el relativo al proceso y, en consecuencia, al procedimiento.

Ambos vocablos han suscitado en la doctrina y en la legislación diversas confusiones y divergencias, en virtud de que algunos los usan como sinónimos, en tanto que otros, y a nuestro juicio es la posición correcta, los diferencian.

La palabra proceso proviene del latín processus que significa avanzar, marchar hacia adelante no de una sola vez sino a través de sucesivos momentos.

Entre los autores que señalan que proceso y procedimiento son conceptos o instituciones que no deben identificarse, encontramos a Niceto Alcalá-Zamora y Castillo quien nos dice que "... si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso." El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la Unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo (v.gr. proceso incidental o impugnativo). Así, pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal

y de ahí que, como luego veremos, tipos distintos de procesos se pueden substanciar por el mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo..." (5).

Para Briseño Sierra el proceso es "... una institución cuya propiedad particular consiste en su naturaleza dinámica de serie de actos que se proyectan a través de tres sujetos, formando grados sucesivos que progresan sin regresar a su origen. Serie de actos proyectivos, grados y progresividad, son los componentes del proceso: son éstos los elementos que distinguen, los que le otorgan su perfil de individualidad..." (6).

En este orden de ideas es como se pronuncia el distinguido procesalista Eduardo Pallares, afirmando que el proceso "... es un todo o una institución que se inicia con la presentación de la demanda y finalizan cuando concluye por las diversas causas que admite la ley; en tanto que el procedimiento es el modo como se desenvuelve el proceso, los trámites a que está sujeto, la forma de substanciarlo, lo cual puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, escrita, verbal, etcétera..." (7).

- (5). ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.- Proceso Autocomposición y Autodefensa.- U.N.A.M.-Textos Universitarios.- Segunda Edición.- México, 1970.- Págs. 115 y 116.
- (6). BRISEÑO SIERRA, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal.- Antigua Librería Robredo.- Primera Edición.- México, 1964.- Págs. 297, 298 y 324.
- (7). PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Editorial Porrúa, S.A.- Decimotercera Edición.- México.- 1981.- Pág. 635.

En consecuencia, el proceso es la totalidad, la unidad; el procedimiento es la sucesión. El proceso, entonces, sirve para resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión.

Señala en este sentido Cipriano Gómez Lara que proceso, es "... un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo..." (8).

Por su parte el Dr. Miguel Acosta Romero nos da el siguiente concepto "... es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia..." (9).

La noción de procedimiento consiste, por su parte, en el "... conjunto de formas o manera de actuar..." (10).

2.2 PROCEDIMIENTO

En su acepción etimológica, procedimiento, proviene del verbo latino procedo, el que a su vez se compone de los vocablos pro, que significa adelante y cedo, que quiere decir marchar, es decir, da la idea de un camino que debe seguirse para llegar a algún resultado.

- (8). GOMEZ LARA, Cipriano.-Teoría General del Proceso.-Textos Universitarios.- U.N.A.M.- Segunda Edición.-México, 1980 Pág. 121.
- (9). ACOSTA ROMERO, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.-Cuarta Edición.-México, 1991.- Pág. 398

Así concebidos, podemos asentar que proceso y procedimiento - son conceptos que cuentan con una ligazón indiscutible, ya - que ambos indican o tienen en común que son una serie de actos coordinados entre sí, entendido esto en el sentido de cada uno es presupuesto de admisibilidad de los siguientes y condición de eficacia de los anteriores, para el logro de una finalidad. Sin embargo, sus diferencias son, entre otras, que todo proceso comporta un procedimiento, mientras que lo contrario no se puede sostener, puesto que el proceso se refiere siempre a un litigio, esto es, cuenta con una valoración de tipo teleológico, que es la solución de una controversia entre partes por un órgano imparcial e independiente, en suma a un acontecer - jurisdiccional; mientras que el procedimiento puede o no ser - jurisdiccional, ya que se trata en general de una idea de tipo formal fundamentalmente.

Partiendo de estas concepciones, podemos llegar a definir - ambos conceptos de la siguiente manera:

PROCESO.- es el conjunto sistematizado de actos del Estado como soberano, de las partes y de los terceros ajenos a la relación-substancial, que tienen por objeto dirimir una controversia de trascendencia jurídica mediante la aplicación de la norma de - derecho al caso concreto.

PROCEDIMIENTO.- es el conjunto sistematizado de actos o conductas tendientes a un fin determinado.

Ahora bien, entre los autores que señalan que proceso y procedimiento no se deben identificar, encontramos algunos que afirman que el procedimiento es el género y el proceso es la especie, - mientras que otros, por su parte, sostienen lo contrario, esto es, que el proceso es el género y el procedimiento es la especie.

En esta última posición, Eduardo Pallares apunta que la palabra proceso en su acepción general es "... un conjunto de fenómenos o actos que se dan en el tiempo y que mantienen entre sí relaciones de vinculación que los hacen solidarios unos con otros, por lo que así entendido este concepto puede ser empleado también en las ciencias naturales; en consecuencia existen procesos químicos, físicos, biológicos, patológicos etcétera, como existen procesos jurídicos..." (11)

En este orden de ideas, se pronuncia Gonzalo Armenta Calderón señalando que todo proceder es imputable a un sujeto, entantando que todo proceso hace referencia al resultado de ese proceder; sin embargo, existen procesos que no se originan de conducta alguna, por ejemplo, los procesos químicos o biológicos, lo que no sucede con los procedimientos, ya que estos suponen siempre una manera de conducirse y, por ende, al sujeto a quien dicha conducta pertenece. (12).

Por lo que respecta a los autores que argumentan que el procedimiento es el género y el proceso es la especie, tenemos a Cipriano Gómez Lara, quien afirma que el procedimiento, como la forma o manera de actuar, puede no necesariamente ser procesal, es decir, que puede tener como campo de aplicación cualquier materia o rama, tanto de la ciencia jurídica como de las ciencias naturales. Asimismo que en el campo jurídico hay muchos y muy variados procedimientos jurídicos, tales como los administrativos, registrales, etcétera. (13).

(10). GOMEZ LARA, Cipriano.-Op.Cit. Pág. 245.

(11). PALLARES, Eduardo.-Ob.Cit.- Pág. 636.

(12). ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M.-El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano.-Volumen I.-U.N.A.M.-Págs. 230 y 231

(13). GOMEZ LARA, Cipriano.-Op.Cit.- Págs. 245 y 246.

Adhiriéndose a esta última posición consideramos que efectivamente, el procedimiento, ya definido como el conjunto de actos o conductas tendientes a un fin determinado, existe en cualquier materia y ciencia, tanto jurídica como natural, es decir, que el procedimiento puede o no ser jurisdiccional, por lo que hay procedimientos químicos, físicos, biológicos, jurídicos, etcétera; lo que no sucede con el proceso, el cual tiene como campo de acción el jurisdiccional, por lo que pensamos que es jurídico única y exclusivamente.

Tomando en consideración lo anterior, tenemos que existen procesos administrativos y legislativos únicamente si hablamos de los criterios formal y materia de los actos. El criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función, esto es, quién lo hace (el acto); mientras que el criterio material es objetivo y considera el acto en sus elementos propios o característicos, es decir, en cuanto a su esencia, contenido o características.

Así de lo antes expuesto tenemos que el denominado "procedimiento contencioso administrativo" es un proceso formalmente administrativo, porque el que lo realiza es un Tribunal que depende del Poder Ejecutivo, pero es materialmente jurisdiccional, en cuanto que su contenido no es otro que crear situaciones jurídicas particulares en base a la aplicación de la norma de derecho. Por otra parte, algunos "procedimientos" realizados por el Poder Legislativo son formalmente de esta naturaleza, pero por sus características y objeto son materialmente jurisdiccionales, porque crean situaciones jurídicas concretas, ejemplo de este tipo de proceso es el llamado juicio político.

2.3 DERECHO PROCESAL

Una vez que se ha realizado el estudio del proceso, entendido como el instrumento estatal para solucionar conflictos, sus similitudes y diferencias con el procedimiento, consideramos conveniente analizar lo relativo al Derecho Procesal llamado también, por la doctrina, Derecho Instrumental o Derecho Formal. Derecho Instrumental toda vez que sirve como medio para hacer observar el Derecho Sustancial y Derecho Formal porque regula la forma en que actúan los órganos jurisdiccionales del Estado.

Se trata de una de las ramas más recientes, hasta hace cincuenta años los autores afirmaban que era el mismo derecho sustantivo dinámico, es decir, el derecho sustantivo en movimiento, negándole, por tal motivo, la autonomía; sin embargo en la actualidad es considerado como un sector autónomo de la ciencia jurídica, ya que cuenta con principios e instituciones propios y con un conjunto de normas jurídicas (como después veremos) que se aplican a un ámbito de la realidad bien delimitado. Concluyendo, podemos señalar válidamente que cuenta con los cuatro aspectos esenciales para ser considerado como una rama autónoma del Derecho y que son: autonomía didáctica, científica, legislativa y práctica.

Asimismo se afirma que es una rama del Derecho Público, que constituye uno de los grandes sectores en que se divide el Derecho. Esta área o sector del Derecho tiene como objetivo regular la actuación del estado, tanto en su organización interna, como en sus relaciones con los gobernados, actuando por tal motivo, en un plano de supraordenación.

Muchas han sido las definiciones dadas por los procesalistas sobre el tema que nos ocupa, así tenemos que Enrique Palacio

Lino, partiendo de la Teoría General del Derecho nos propone dos definiciones, diciéndose que en un sentido amplio - el Derecho Procesal puede ser definido como "... aquella rama de la ciencia jurídica que se refiere al proceso..." y en un sentido estricto es la disciplina que "... estudia por una parte el conjunto de actividades que tienen lugar cuando se somete a la decisión de un órgano judicial o arbitral la solución de cierta categoría de conflictos jurídicos suscitados entre dos o más personas (parte), o cuando se requiere la intervención de un órgano judicial para que constituya, integre o acuerde eficacia a determinada relación o situación jurídica." (14).

En este concepto aparece la expresión que nos conduce a pensar que el Derecho Procesal se refiere por una parte, a las actividades que se realizan en el proceso y, por la otra, al conjunto de normas jurídicas que regulan el cumplimiento de estas actividades.

Eduardo Pallares, por su parte, afirma que "... no es otra cosa que el conjunto de verdades, principios y doctrinas cuyo objeto es el proceso jurisdiccional y las instituciones relacionadas directamente con él..." (15).

Así, la mayoría de los autores, entre los que podemos señalar además a José Ovalle Favela, Jesús González Pérez y José María Villar y Romero, definen al Derecho Procesal como el derecho referente al proceso, como el conjunto de normas que tienen por objeto el proceso o que recaen sobre él.

(14). PALACIO LINO, Enrique.- Manual de Derecho Procesal Civil Editorial Abeledo-Perrot.- Tercera Edición.- Buenos Aires 1976.- Pág. 8

(15). PALLARES, Eduardo.- Derecho Procesal Civil.- Editorial Porrúa, SA.- Novena Edición.- México, 1981.- Pág. 97.

En consecuencia, puede sostenerse que:

DERECHO PROCESAL.- es el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso.

Esta rama del Derecho contiene una parte general llamada - Teoría General del Proceso, la cual tiene por objeto el estudio de los conceptos, instituciones y principios comunes a - las distintas ramas del proceso; y, por la otra, las ramas o partes del Derecho procesal que estudian específicamente cada uno de los procesos. En atención a esta última, vemos que el Derecho procesal se ha dividido en diversas ramas o partes, - que son las mismas por las que se haya dividido el proceso - que por él es regulado y que suelen ser clasificadas en función del tipo de proceso que estudian.

Al respecto Alcalá-Zamora y Castillo nos dice que "...si el litigio es el presupuesto del proceso, y si su distinta índole motiva el fraccionamiento de la jurisdicción en ramas o la especialización de los juzgadores dentro de ellas, nada más natural que haya dado lugar a la división del derecho procesal en diferentes sectores..." (16).

Tales ramas o sectores son: a).-Derecho Procesal Civil;-b).- Derecho Procesal Mercantil, c).- Derecho Laboral, d).-Derecho Procesal Penal, e).- Derecho Procesal Constitucional, - f).- Derecho Procesal Familiar, g).- Derecho Procesal Administrativo, etcétera.

(16). ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.-Op.Cit.- Pág. 136.

2.4 DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

Ya indicamos en el punto que antecede que el Derecho Procesal se ha segmentado en diversas ramas en función del tipo de proceso que regula, asimismo que uno de estos sectores es el Derecho Procesal Administrativo, mismo que estudiaremos a continuación.

Para poder entender y definir el tema es necesario precisar antes qué es el Proceso Administrativo.

Eduardo Pallares lo ha definido como "... aquel en que la Administración Pública es parte, y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que afectan directamente al estado..." (17).

Anota González Pérez que es "... la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso administrativa..." (18).

En las ideas manifestadas se señalan algunos de los elementos característicos de todo proceso y aquéllos que son específicos del concepto que nos ocupa, como son: que se trata de un conjunto de actos ordenados, que éstos son de las partes que intervienen, de las cuales una es la Administración Pública y, finalmente, que el litigio cuya solución se pretende es de tipo administrativo, teniendo también esta naturaleza al tribunal que emite la resolución.

(17). PALLARES, Eduardo.- Op. Cit.- Pág. 643.

(18). GONZALEZ PEREZ, Jesús.-Derecho Procesal Administrativo Tomo I.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, 1955 España.- Pág. 117.

Tribunal que emite la resolución.

Teniendo en cuenta estos elementos podemos definirlo así:

PROCESO ADMINISTRATIVO.- es el conjunto sistematizado de actos del estado como soberano, actos de las partes y de los terceros ajenos a la controversia, que tienen por objeto la solución de los conflictos que se suscitan entre la administración pública y los particulares, mediante la aplicación de la norma administrativa por un Tribunal dependiente del Poder Ejecutivo.

Ya definido el proceso administrativo, nos ocuparemos a continuación de conceptualizar el Derecho Procesal Administrativo y así tenemos que José María Villar y Romero expresa que "... no es otra cosa que el conjunto de normas que regulan el proceso (jurídico) administrativo..." (19).

Héctor Jorge Escola nos proporciona la siguiente definición "... es aquella rama del derecho que tiene por objeto el estudio de las normas que regulan el desenvolvimiento jurídico formal de accionar de la administración pública, para el logro de sus fines específicos..." (20).

Convenimos con este autor en que el Derecho Procesal Administrativo es una rama del Derecho cuyo objeto son las normas que regulan el desenvolvimiento jurídico formal, sin embargo, discrepamos que en cuanto se señala esas normas que regulan "... el accionar de la administración pública, para el logro

(19). VILLAR Y ROMERO, José María.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Segunda Edición.- Madrid, España.

(20). ESCOLA, Héctor Jorge.- Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos.- Ediciones Depalma.- Buenos Aires, Arg.-1967.- Pág.33.

de sus fines específicos..." ya que consideramos cae en error de confundir proceso con procedimiento tomando en cuenta las -
apuntadas anteriormente.

Por nuestra parte, adhiriéndonos a la definición proporcio-
nada por Villar y Romero, pensamos que si el Derecho Procesal -
es el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso; el
Derecho Procesal Administrativo no es otra cosa que el conjun-
to de normas que regulan el proceso administrativo.

En otro orden de ideas, vemos que así como el Derecho Procesal
ha sido dividido o segmentado en diversas ramas, el Administra-
tivo, que forma parte de esa división, es susceptible de ser -
subdividido en las siguientes: a) Derecho Procesal Fiscal, -
b) Derecho Procesal Laboral y c) Derecho Procesal Administra-
tivo en el sentido estricto.

El Derecho Procesal Fiscal puede ser definido como el conjunto
de normas jurídicas que regulan los procesos en que se resuel-
ven las controversias que suscitan entre el fisco y los parti-
culares en su carácter de contribuyentes.

La mayor parte de normas se encuentran contenidas en el Código
Fiscal de la Federación y sus substanciación y solución se lleva
a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cambio el Derecho Procesal Laboral es el conjunto de normas
jurídicas que regulan los procesos en los que se resuelven los
conflictos surgidos entre el Estado y sus trabajadores. El -
órgano que conoce y substancia estos procesos es el Tribunal -
de Conciliación y Arbitraje.

El Derecho procesal Administrativo en sentido estricto es -
aquél que regula todo proceso administrativo en el que las -

partes no son el fisco, ni los particulares son trabajadores de Estado, pero sí en su calidad de gobernados. Se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ahora bien, podemos realizar la diferencia que existe del Proceso Judicial y el Procedimiento Administrativo, el primero de los mencionados se puede definir como el conjunto de formalidades que derivan de la producción del acto legislativo y la sentencia judicial, mismos que forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial, el cual se desenvuelve ante un tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes, y que termina con una sentencia, y sin embargo el procedimiento administrativo precede de formalidades que van encaminados al acto administrativo, derivado de una decisión de la autoridad administrativa, entendiéndose así los conceptos de proceso y procedimiento, proceso judicial y procedimiento administrativo, ya que como se ha señalado el proceso es aquel que comprende las etapas a seguir desde la demanda hasta la sentencia y el procedimiento las formalidades que se sigue en el proceso.

(21). DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.-Principios de Derecho Tributario.- Editorial Pac.-Segunda Edición.-1986.-
Pág. 154.

CAPITULO TERCERO

3.1 DEFINICION DE SERVIDORES PUBLICOS.

El Derecho Mexicano dió un gran paso con la reforma que se realizó al Título IV de la Constitución Federal en diciembre de 1982, al fijar las bases de regulación de la relación entre el Estado y sus respectivos trabajadores, atribuyéndole la calidad de servidor público, con un enfoque diferente entre el "Derecho Laboral y Laboral Burocrático", sujetándolo a un Código de conductas, mismo que se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 47, desprendiéndose que "servidor público" se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin alguna distinción de la Dependencia u Organo que desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión. (22).

Así tenemos, que en los términos del artículo 108 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". (23).

Este ordenamiento establece los sujetos a las responsabilidades por el servicio público, siendo estos los representantes -

(22). DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. -Op.Cit. Pág. 56

(23). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. -Págs. 119 y 120

de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial - Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un - empleo, cargo o comisión. El Presidente de la República goza- de inmunidad para el período de su encargo y aunque con ello- se lesiona el principio democrático, se mantiene este privile- gio por estimarse peligroso para la seguridad nacional el - darle trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

Por lo anterior, por el sólo hecho de desempeñar un empleo, - cargo o comisión en los órganos del Estado se tendrá el - carácter de "servidor público", ya sea que se desempeñe de un resultado de una elección, un nombramiento de carácter adminis- trativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación- de servicios, o designación de cualquier naturaleza.

En este mismo orden de ideas, podemos agregar que el servidor- público es toda persona que participa en el ejercicio de la - función pública, sujetándolo a un régimen especial que se con- templa en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilida- des de los Servidores Públicos en sus 22 fracciones, las cuales son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa dell - cada función. A mayor abundamiento, el artículo 2 de dicho orde- namiento agrega que "son sujetos de esta ley, los servidores - públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del - artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que mane- jen o apliquen recursos económicos federales", que implican una serie de obligaciones y responsabilidades. (24).

(24). Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públi- cos. Art. 2.- Pág. 41.

3.2 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

De acuerdo con la nueva redacción del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a los artículos 108 al 114, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982; así como su legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, y el nuevo Título Décimo del Código Penal; artículos 212 al 224, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos"; los artículos 1916, 1916 Bis y 2116 del Código Civil referente al "daño moral", a lo cual habrá que agregar las legislaciones locales que llenen las obligaciones de expedir los estados de la República; se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos: política, administrativa, penal y civil.

En primer lugar, debemos precisar la diferencia de la responsabilidad política y la administrativa, la primera es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son "... los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces del Distrito Federal, los magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, socie-

des y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos". Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las cuales - están contempladas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo estas :

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal..." (25).

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cambio la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos que presten servicios al Estado, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

(25). Artículo 7o. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Pág.44.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están consagradas en el artículo 47 del ordenamiento jurídico antes señalado, junto con los artículos 50 y 59, las cuales se hacen consistir en:

- Cumplir con máxima diligencia el servicio encomendado, evitando cualquier anomalía o irregularidad en él que cause alguna suspensión o deficiencia en su empleo, cargo o comisión.
- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
- Cumplir las leyes y demás normas que determinen el manejo de recursos económicos.
- Custodiar y cuidar la información y documentación o la cual tenga acceso en el desempeño de sus funciones.
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia e imparcialidad a las personas que con motivo de éste, se relacione.
- Abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó, así como desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión particular que la ley prohíba.
- Abstenerse de autorizar la contratación, nombramiento o designación de alguna persona que se encuentre inhabilitada.
- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés.
- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al del bien de que se trate.

- Desempeñar sus funciones sin pretender obtener beneficios adicionales al salario que percibe por el desempeño de sus funciones.
- Abstenerse de autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año.
- Abstenerse de intervenir indebidamente en la selección, nombramiento o designación, así como en la remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal.
- Presentar oportunamente ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la declaración de situación patrimonial (Ahora Secretaría General de Desarrollo Administrativo). (26).
- Informar al superior jerárquico de cualquier acto u omisión en que incurran los servidores públicos sujetos a dirección.
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría General de la Federación.
- Abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que el incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y las demás que le impongan las leyes reglamentarias.

" Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa", toda vez que se finca por

(26). Diario oficial de la Federación.- 28 de diciembre de 1994.

por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. (27).

Ahora bien bien, por lo que se refiere a la responsabilidad penal podemos decir que la misma está prevista en el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Código Federal comprende en su capítulo X en sus artículos 212 al 224, contempla 11 figuras delictivas que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque en el párrafo final del artículo 212 dispone que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

Los delitos de referencia son:

- 1.- Ejercicio indebido de servidor público,
- 2.- Abuso de autoridad,
- 3.- Coalición de servidores públicos,
- 4.- Uso indebido de funciones,
- 5.- Concusión,
- 6.- Intimidación,
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones,
- 8.- Tráfico de influencia,
- 9.- Cohecho,
- 10.- Peculado,
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

(27). DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.-Op. Cit.

En materia penal existe la protección constitucional, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, los cuales se encuentran enumerados en el párrafo primero del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando cometan delitos durante el tiempo de su cargo encomendado, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tiene a su cargo los funcionarios de alta jerarquía, consistente en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin la debida autorización de la Cámara de Diputados (Declaración de Procedencia). Tal protección constitucional la gozan:

"... los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los secretarios de despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado..." (28), se amplían los sujetos que pueden ser objeto de responsabilidad penal, por las razones contenidas en el artículo 110. Por otra parte, debemos decir que este precepto y el siguiente norman precisamente los sujetos, así como las causas y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos y, especialmente, la declaratoria de procedencia o procedimiento para privar de fuero a un servidor público.

habiendo desaparecido los delitos oficiales, este artículo se refiere al procedimiento mediante el cual un funcionario con-

fueo es sometido a la autoridad por habérsele encontrado presunto responsable de delitos del orden común .

En lo que se refiere al Presidente de la república sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, en este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base a lo establecido en el Código Penal aplicable por delitos penales.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil, tenemos que dentro del Título IV de la Constitución Federal en particular en el artículo 109 se establece los 3 diferentes tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: la política por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, la penal, por la comisión de cualquier delito del orden común y la administrativa, por faltas administrativas sin definirse la responsabilidad civil, a pesar de la exposición de motivos de las reformas a ese Título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se precisa que "...En las demandas del orden civil se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia..." (29).

Esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y su precepto constitucional se encuentra previsto en los artículos 1, 12, 13 y 27 referente a la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución.

Por tanto, tenemos que si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que estas disposiciones sean aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados, por lo que se concluye que la responsabilidad civil sólo se genera frente a los particulares.

De acuerdo a lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en el ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares y del concepto expuesto se deriva que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

- 1.- Los sujetos;
- 2.- La acción u omisión;
- 3.- El daño; y
- 4.- El nexo causal.

En este mismo orden de ideas, tenemos que "... cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público ". (30).

Una vez analizados los tipos de responsabilidad de los servidores públicos, es conveniente hacer referencia a la responsabilidad del estado la cual es considerada como la obligación que

(29). Constitución Política.- Op.Cit. Pág.123

(30). SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos.- México.- Editorial Porrúa.-1984.- Pág.136

tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos - contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la Administración Pública Federal y Estatal, y de sus funcionarios indemnizando los del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el estado ocasione como consecuencia de una actividad administrativa que desempeñe..." (31).

3.3 SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

De acuerdo al artículo 108 Constitucional son sujetos a responsabilidad "... a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones a que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

(31). Diccionario Jurídico.- Op.Cit. Pág. 2828

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los términos del primer párrafo de éste artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión y en los municipios" (32).

Es de mencionar que dicho ordenamiento establece los sujetos a las responsabilidades o el servicio público. El Presidente de la República goza de inmunidad para el período de su cargo y aunque con ello se lesiona el principio democrático se mantiene este privilegio por estimarse peligroso para la seguridad nacional el darle trato igualitario en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

3.4 AUTORIDAD COMPETENTE.

La facultad disciplinaria es "... un poder que tiene el superior jerárquico para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública ..." (33), y se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración.

Por lo que el poder disciplinario del Estado se hace necesario para garantizar el correcto proceder de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones potestad que surge de la propia naturaleza de la relación pública que entabla entre el estado y el empleado, vinculado a este último en una situación de subordinación con respecto del primero mencionado, asumiendo en consecuencia la Administración Pública preminencia que se traduce en el poder jerárquico cuyo correlativo es la facultad de sancionar al inferior, es decir, al servidor público que haya infringido tanto sus

(32). Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1992.

(33). GUTIERREZ DELGADILLO, Luis Humberto. -Op. Cit. -Pág/ 151

deberes como sus funciones .

Ahora bien, es necesario hacer mención que para hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos fue necesario que los poderes públicos - estuvieran investidos de la suficiente facultad, para lo - cual fue necesario reformar el artículo 32 RIA en su fracción - V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en - la cual se le confiere facultades a efecto de crear un órgano - de vigilancia interno con el propósito, entre otros, de velar - que dichos servidores públicos se apegaran con debido cumpli - miento a las obligaciones durante el desempeño de sus funcio - nes, derivados de los ordenamientos y disposiciones existentes en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financia - mientos, inversión deuda, patrimonio, fondos y valores de la - propiedad o al ciudadano del Gobierno Federal, para lo cual, - nace a la luz pública la Secretaría de Contraloría General de - la Federación (ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo - Administrativo), siendo la autoridad habilitada para estable - cer, conocer y tramitar, en su caso, los sistemas de punición - destinados a resguardar la disciplina de cargos o comisiones, - con el propósito de lograr dentro del ámbito interno de la - Administración Pública, sea en forma represiva o preventiva, el correcto y normal funcionamiento de los servidores públicos.

Asimismo, es de mencionar que la ahora Secretaría de Contralo - ría y Desarrollo Administrativo, no es la única habilitada - para conocer y tramitar el Procedimiento Administrativo Disci - plinario motivado por las faltas en que hubieren incurrido los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, - cargos o comisiones, ya que la exposición de motivos de la - reforma en estudio explicó que "...La nueva Secretaría no reve - la a las dependencias y entidades de su responsabilidad en -

cuanto al control y supervisión de sus propias áreas...fungiendo esta Secretaría como globalizadora..."(34).

Situación que resulta ser lógica y congruente con la realidad, toda vez que quien mejor que las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en coordinación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para conocer y determinar a través del Procedimiento Administrativo Disciplinario las irregularidades administrativas cometidas por sus propios trabajadores durante el ejercicio de sus funciones, cargos o comisiones y de acuerdo al artículo 3o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para aplicar dicho ordenamiento jurídico son:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Distrito Federal;
- I. Bis La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de trabajo, en los términos de la Legislación respectiva;
- IX. Los demás órganos Jurisdiccionales que determinen las Leyes. (35).

(34). DE LA MADRID HURTADO, Miguel.- El Marco Legislativo para el Cambio.-1992.-Título 3.- Talleres Gráficos de la Nación.- Pág. 124 y 125

(35). Artículo 3o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, el artículo 4o. indica que "... los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno - de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109- Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrolla - rán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y - por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades - a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien - deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una - sola conducta, sanciones de la misma naturaleza." (36).

Por otro lado, podemos decir que los órganos que pueden - intervenir en la determinación de las responsabilidades admi - nistrativas son básicamente cuatro: "...Las Unidades de Quejas y Denuncias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría - de la Contraloría General de la Federación..." (37).

Por lo que corresponde a las unidades de quejas y denuncias - tenemos que son oficinas receptoras de los escritos de los que se inician los procedimientos, estas deben existir en todas - las dependencias y entidades de la Administración Pública - Federal.

En cuanto se refiere a las Contralorías Internas sólo se esta - blecen en las dependencias, ya que la Ley no las prevé para - los organismos descentralizados o empresas de participación - estatal mayoritarias, pues tratándose de dichas entidades - actuará la Contraloría Interna de la dependencia en la que - estén coordinados sectorialmente.

(36). Artículo 4o de la Ley antes citada.

(37). SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.-Op.Cit. Pág. 136

Por último tenemos la Secretaría General de la Federación -
 (Ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) -
 es la autoridad más importante para la aplicación de la Res -
 ponsabilidad Administrativa y "... Piedra fundamental del -
 Programa de Renovación Moral de la Sociedad promulgado por el -
 Presidente Miguel de la Madrid Hurtado " (38).

3.5 MARCO LEGAL.

Nos corresponde ahora hablar de las principales normas jurídi -
 cas que regulan la responsabilidad administrativa de los -
 servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, -
 cargos o comisiones, a saber:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 (Título IV).

Este título se denomina de las Responsabilidades de los Servi -
 dores Públicos.

Artículo 108: Este ordenamiento establece los sujetos y las -
 responsabilidades por el servicio público.

Artículo 109: El cual precisa las responsabilidades en que -
 pudieran incurrir los servidores públicos en el desempeño de -
 sus funciones.

Artículo 110: Señala los sujetos, causa, procedimiento y san -
 ciones relativas a la responsabilidad política: El llamado -
 juicio político.

Artículo 111: Aquí en este artículo se amplían los sujetos - que pueden ser objeto de responsabilidad penal, por las razones contenidas en el artículo 110.

Artículo 112: Este precepto señala que no se requerirá declaración de procedencia y de la Cámara de Diputados cuando - alguno de los servidores públicos a que hace mención el - primer párrafo del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Si el - servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá - de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113: Tal ordenamiento señala de los sujetos, causa procedimiento y sanciones respecto de la responsabilidad - administrativa; asimismo enuncia los valores sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, mismos que servirán de base para la expedición de la ley que determine la responsabilidad administrativa.

En la ley reglamentaria de este artículo se establecen como - sanciones por la responsabilidad administrativa, las siguientes: Apercibimiento, privado o público; amonestaciones, privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción - económica; inhabilitación temporal para desempeñar empleos, - cargos o comisiones en el servicio público, las cuales serán analizadas en el capítulo siguiente.

Artículo 114: Este precepto jurídico marca los plazos de prescripción, es decir, término del tiempo en que se puede hacer valer la acción legal para exigir responsabilidades a servidores públicos.

En caso de responsabilidades sujetas a juicio político, la prescripción o plazo exigible la responsabilidad es después de un año de que el funcionario termine el desempeño de su cargo.

Respecto de las responsabilidades penales, se estará a los plazos o término de prescripción que la ley penal señale por cada delito (peculado, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, etc.)

En caso que las responsabilidades administrativas, los plazos de prescripción serán señalados en la ley reglamentaria, la cual determina que prescribirá en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede diez veces el salario mínimo o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. En los demás casos prescribirán en tres años (art.78)

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Título II)

De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (Capítulo I)

Es menester hacer mención a la reforma que sufrió la Ley Orgánica de Administración Pública Federal el 28 de diciembre de 1994, por lo que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasó a denominarse Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por lo que es necesario que la llamemos de acuerdo a dicho ordenamiento jurídico, a dicha Entidad Federativa le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y - evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de - normas complementarias para el ejercicio de facultades que - aseguren el control;
- III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y - fiscalización , así como asesorar y apoyar a los órganos de - control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- IV.- Establecer las bases generales para la realización de - auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal; así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o - apoyo a sus propios órganos de control;
- V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, - patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;
- VI.- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la administración pública federal;

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos del control y dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja en bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

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

X.- Designar a los auditores externos de las entidades y normas y controlar su actividad y control de su actividad;

XI.- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los conceptos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la administración pública parastatal;

XII.- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las

dependencias y entidades tanto en este caso como de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

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

XIV.- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la administración pública federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo a las leyes y reglamentos;

XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal de acuerdos con las normas que emitan;

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan, en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas-su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. (39).

Así tenemos que en términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada como "... autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias" (40).

Las características particulares de esta dependencia han hecho que se considere la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal sin que ello implique jerarquía sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a la legislación vigente, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública Federal, por lo que en los términos de la fracción XVIII del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su titular ejercerá sus fun

(39). Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(40). Ver Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982.-

ciones de superior jerárquico en el orden interno, y de acuerdo a la fracción XVII, realiza funciones de globalizadora del control.

Ahora bien, en el ámbito de la Administración Pública Federal el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su calidad de jefe del ejecutivo federal, el cual ejerce su competencia a través de cada uno de los titulares de las Secretarías y Departamentos del Estado, como responsable de la disciplina en las dependencias a su cargo, y en las entidades paraestatales que le son asignadas como coordinadores de Sector; y por exclusión, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando se trate de la imposición de multas mayores de cien veces el salario mínimo diario, de infracciones cometidas por los contratadores internos de las dependencias y cuando la dependencia se abstenga indebidamente de aplicar la sanción correspondiente.

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Este ordenamiento jurídico tiene como principal propósito aplicar las normas generales relativas al nuevo régimen de responsabilidades en el servicio público federal, estableciendo el desarrollo de las investigaciones tendientes a la determinación de la presunta comisión de un delito, por un servidor público, motivo por el cual se hace necesario retirar el fuero a aquél y someterlo a los tribunales comunes del Poder Judicial. Para ello, esta nueva ley faculta al Poder Legislativo para desaforar al infractor que goce de fuero en tanto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

Esta normatividad jurídica, busca garantizar que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de asignación de competencias que les confiere la ley y que en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.

Dicha ley, establece que el régimen de responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos, cuyo principal objetivo es salvaguardar la legalidad, honra, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, públicos y una vez que el servidor público incurra en responsabilidad administrativa, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que se le podrán aplicar las siguientes sanciones: " suspensión, destitución, inhabilitación, multa, además de las que señalen las leyes esto es, el apercibimiento y la amonestación , en los dos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos." ..(41).

Asimismo, cabe mencionar dentro de las leyes aplicables al sistema de responsabilidades tenemos las siguientes:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia del fuero común y para toda la República en Materia del fuero federal. (Título Décimo).

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- Código Federal de Procedimientos Civiles (aplicado supletoriamente a la materia administrativa)
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

C A P I T U L O C U A R T O

SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Antes de entrar al estudio del procedimiento administrativo - disciplinario de los servidores públicos, el cual está contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de los Servidores Públicos, es necesario agotar las fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como las de: Recepción, Admisión, Tramitación e Investigación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

Es de señalarse que por la naturaleza estas fases, su regulación no es explícita en la Ley, sino que algunas de estas - están implícitas, pero cuyo desarrollo de acuerdo a una secuencia lógica es imprescindible.

Por lo que respecta a la recepción, es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones sobre el particular remitidos a lo expuesto en el punto de quejas y denuncias.

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

En la fase de admisión se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene como su finali

dad la prevención y castigo de la responsabilidad administrativa, de otras de finalidad diferente, como las que se presenten por la prestación de servicios, pues las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos y las segundas no. También deben diferenciarse aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de la Contraloría Interna.

En estos caso, el personal adscrito a dichas oficinas de quejas y denuncias informará al interesado ante qué autoridades deberá presentar su promoción, siendo una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En lo que hace a la tramitación, las quejas o denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al Titular de Contraloría Interna, con el propósito de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo a la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Tratándose de servidores públicos de las entidades coordinadas, el Contralor Interno de dichas dependencias turnará copia al órgano de control interno de éstas para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación.

Tratándose de quejas o denuncias en contra de Contralores Internos de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, éstas se enviarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para su atención. Asimismo deberán ser por escrito, plasmando su nombre y firma de quienes intervengan en las mismas. También es de mencionar que si las Contralorías Internas tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad, dará vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer el presunto ilícito.

4.1 QUEJA O DENUNCIA

Con el objeto de establecer la pauta para regular y normar el criterio a observarse en cuanto a la definición de los términos queja y denuncia a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tenemos la Denuncia, por lo que podemos definir que proviene del verbo denunciar, que en latín es denuntiare, el cual significa "hacer saber", "remitir un mensaje", asimismo podemos decir que es la instancia por la que una persona física o moral hace del conocimiento de los órganos estatales la comisión de irregularidades al servicio público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público..." (42) incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando los actos u omisiones que la originan no les causan agravios personales, es decir, puede denunciar en forma escrita o verbal cualquier persona aunque no esté directamente interesada o se vea involucrada por los hechos o actos que motivaron la denuncia. De igual modo con el carácter de denuncia se reciben las instancias producidas o pronunciadas a causa de irregularidades en el desempeño de una actividad gubernamental por una autoridad o persona que actúe en el ejercicio de una función pública. En tal sentido se concibe a la Denuncia como una demanda hecha ante el superior jerárquico o la autoridad competente, con el objeto de obtener la imposición de una sanción a un servidor público por alguna irregularidad o falta.

En este rubro se incluyen también las participaciones o informaciones de los particulares que por su importancia o trascendencia coayuvan a mejorar la prestación de los servicios públicos-

o influyen para corregir o perfeccionar algunos otros aspectos de la administración pública.

Por lo que la expresión denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es el que la entiende como "... un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la Ley o los reglamentos para tales hechos..." (43)

Dentro de este significado se puede ubicar el que se da a esta expresión dentro del Derecho Procesal Penal, como "...un acto por medio del cual una persona pone en conocimiento del órgano de la acusación (el Ministerio Público; en México) la Comisión de hechos que pueden constituir un delito perseguido de oficio..." (44)

Al lado de la denuncia, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite la querrela como medio para iniciar la averiguación previa; al igual que la denuncia "... es una participación de hecho que pueden constituir delito, formulada ante el órgano de la acusación por persona determinada e identificada, pero a diferencia de la simple denuncia, debe tratarse de un supuesto delito perseguible a petición del ofendido y debe ser hecha precisamente por éste o su representante legal..."

(42). Ver Lineamientos que regulan el Funcionamiento de las Oficinas de Quejas y Denuncias, emitido por la entonces SECOGEF.- Circular-003.- Pág. 5

(43). ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.-"Acuerdo Terminológico e Institucionales del Derecho Procesal Hispanico.-Estudios de Teoría General e Historia de Proceso.-México.-1974.

Por su parte la queja es "... de quejar y éste, a su vez, del latín coactiare en su acepción más importante..." es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales ya que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales..." (45)

Por otra parte la circular 003 emitida por la entonces Secretaría de Contaduría General de la Federación nos define que es una instancia similar a la denuncia, a través de la cual una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva la comisión de irregularidades en el servicio público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen algún servidor público, con la salvedad de que en esta los actos u omisiones que la originan le causan agravio a quien la formula..." (46).

De este modo, sólo podrá presentar una queja la parte directamente afectada o interesada por hechos o actos que la motivaron. Cabe hacer mención que los que pueden presentar quejas y denuncias son: el público en general y los Servidores Públicos.

Cuando las quejas y/o denuncias sean presentadas deberán contemplar determinadas modalidades: cuando éstas sean presentadas por escrito se entregará a los quejosos y/o denunciante copia debidamente sellada con acuse de recibo en las promociones que presenten.

(44). GARCIA RAMIREZ, Sergio.-Curso de Derecho Procesal Penal.- 3a. Edición.-México, 1980.-3a.Edición Editorial Porrúa.- Pág. 899

(45). Instituto de Investigaciones Jurídicas.-Diccionario Jurídico Mexicano.-Editorial Porrúa, S.A. 1989.- Pág. 3028

(46) Lineamientos que regulan el funcionamiento de las oficinas de Quejas y Denuncias, emitido por la entonces SECOGEF.- Circular 003.- Pág. 6

Cuando hayan sido proporcionadas por cualquier otro medio (carta, telegráfo, telefonema, verbalmente, etc), se le otorgará constancia en donde quedará asentado que la queja y/o denuncia fue recibida, y dicha constancia será entregada personalmente al interesado y de no ser posible se le enviará por correo. Asimismo las quejas y/o denuncias en contra de los servidores públicos de las Contraloría Internas de las dependencias y entidades, se deberán presentar preferentemente ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las que se presenten en contra de los servidores públicos de las dependencias de la Administración Pública Federal se entregarán en sus Contralorías Internas; y tratándose de servidores públicos de las Entidades ante su propia Contraloría Interna o ante la Dependencia Coordinadora de Sector. Las que se presenten en contra de los Servidores Públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ante la Contraloría Interna de la dependencia.

En caso de las denuncias formuladas por Servidores Públicos en contra de personal sujeto a su Dirección se estará a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, que a la letra dice " todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección " .

La Contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes

En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se refiere el primer párrafo de este artículo será recibida por el Coordinador sectorial correspondiente.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones." (47).

Los interesados deberán en el mejor de los casos presentar sus propociones en las Unidades creadas para tal efecto, es decir, en las oficinas de quejas y denuncias dependientes de la Contraloría Interna u Órgano de Control de la dependencia o Entidad de que se trate, para lo cual se deberá difundir en el área del sector que le toque administrar a cada dependencia o entidad, la natuleza y función de dichas oficinas a fin de lograr su máxima funcionalidad y de la mayor captación de tales promociones.

Es posible que algunos quejoso dirigieran sus promociones a otras áreas administrativas de una Dependencia o Sector, o el Titular de la misma, en estos casos, para mantener la congruencia con el sistema de recepción las áreas administrativas que reciban estas promociones deberán remitirlas a las oficinas receptoras a fin de homogeneizar el sistema y se evite duplicidad en la atención de éstas.

Con respecto de la atención de quejas y denuncias podemos mencionar que cuando una persona se presente en la unidad específica denominada "Oficinas de Quejas y Denuncias" para

(47). Artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

presentar una promoción de esta naturaleza, el personal encargado de atender al público deberá agotar las fases anteriores o preparatorias al inicio del procedimiento administrativo - correspondiente, tales como las de : Recepción, Admisión, Tramitación e Investigación, sin las cuales no sería posible - iniciar procedimiento alguno.

El fundamento legal de las oficinas de quejas y denuncias es el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual dispone que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil - acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Las quejas y denuncias deberán contener los siguientes requisitos:

Quejoso o Denunciante:

Nombre, domicilio particular o donde se le pueda notificar en caso de servidor público, el lugar de adscripción y Ciudad.

Datos del Denunciante:

Nombre, Unidad de Adscripción del denunciado, o poner cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que preste sus servicios .

Así una vez que ha sido presentada una queja o una denuncia en contra de algún servidor público que hubiere infringido alguna de las fracciones contempladas en el artículo 47 de la Ley -

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos encontramos con los motivos que incitan a la Administración Pública Federal hacer uso de su potestad disciplinaria, dando se por terminada la investigación, la cual 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, así tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Al respecto, dichas causas o motivos estarán siempre constituidas por todas aquellas actuaciones, hechos o sucesos ilícitos de los servidores públicos y que a su vez con configuraciones a que se encuentran sujetos y, según los casos, a la aplicación de distintas medidas disciplinarias.

4.2 INSTRUCCION

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en que se actúa en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual establece los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia a los presuntos responsables, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por medio de un defensor que tenga a bien designar o persona alguna que lo represente, así tenemos que "... El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la Administración Pública contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo exacto de sus posibilidades de defensa..." (48)

(48) BUENO AUS, Francisco.-El Procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos.- Madrid.-Agosto-sep. de 1962.-Pág. 56 y 57.

Esta fase se inicia con la citación del servidor público que se le va instaurar el procedimiento administrativo disciplinario, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndoles de su conocimiento la responsabilidad que se le atribuye y su derecho de defensa, a fin de que pueda preparar sus pruebas, así como sus alegatos.

Se deberá llevar a cabo la audiencia en los días y horas señalados en el citatorio correspondiente con todas las formalidades que todo procedimiento exige de acuerdo a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación a la materia administrativa, en caso que de dicha audiencia se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por existir una nueva responsabilidad, deberá citarse nuevamente al servidor público en los mismos términos. (49).

Una vez que se presume de la presunta responsabilidad administrativa imputable al servidor público y admitida la procedencia legal de instaurar el procedimiento administrativo la autoridad administrativa deberá poner en conocimiento del presunto responsable la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen y la cita a una audiencia para el efecto de que el inculcado pueda desvirtuar los hechos que lo señalan como infractor.

Este llamamiento, que se constituye el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, deberá estar revestido de aquellas garantías constitucionales de carácter instrumental que establecen las formas y procedimientos a que deben sujetarse las autoridades, para poder invadir la esfera de

(49). Artículo 54 de la Ley de referencia.

libertades de toda persona o bien con el fin de respetar la -
 máxima expresión del orden jurídico establecido. (50)

Estas formalidades fijadas como obligatorias, abarca a todas -
 las ramas del Derecho y por ende al Derecho Administrativo.

Para un mejor desarrollo de la etapa de instrucción, la auto -
 ridad podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, -
 cargo o comisión del servidor público, si éste continúa desem -
 peñando sus funciones que le fueron encomendadas.

En esta etapa, lo más importante es que con pleno respeto a -
 las disposiciones legales se prepare el expediente para que -
 la autoridad sancionadora cuente con todos y cada uno de los -
 elementos necesarios para emitir la resolución con la debida -
 fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta -
 equivalente a la del proceso, que se realiza "... para permi -
 tir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, -
 elementos, pruebas, afirmaciones y negaciones y deducciones de
 todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, -
 como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibili -
 dad de dictar sentencia ". (51).

Ahora bien, si la incoación del procedimiento administrativo -
 disciplinario fuese en contra de servidor público de base, -
 tanto del apartado A) como del apartado B) del artículo 123 -
 Constitucional, éste se tramitará con las modalidades siguien -
 tes.

Este se iniciará con la citación a audiencia de conformidad al
 artículo 64 de la Ley antes invocada y con los requisitos -
 antes anotados, preservándose en todo momento los derechos labo -
 rales y sindicales que el servidor público le correspondan.

(50). Ver la Ley Federal de Responsabilidades artículo 64.

(51) .GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del proceso.-Unam,
 México,D.F. 1987.- Pág. 128

CITATORIO DE DILIGENCIA PARA MEJOR PROVEER.

Debido a que las dependencias tienen facultades para conocer las quejas o denuncias que implican irregularidades administrativas, deberá de practicar las investigaciones necesarias tendientes a determinar la existencia de éstas, a efecto de que una vez que se allegue de los elementos necesarios para incoar procedimiento administrativo disciplinario a servidores públicos. El cual deberá contener: Nombre y domicilio del servidor público sujeto a investigación; lugar, día y hora en que tendrá verificativo la diligencia; conocimiento del asunto al cual está relacionado; debidamente fundado de conformidad a lo establecido al artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa; firmado por el Titular de la Dirección de Responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna de cada dependencia.

EJEMPLO:

Por instrucciones del Contralor Interno y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia se le comunica que deberá comparecer el día de de 1995, a las 10:00 Horas en las oficinas que ocupa la Dirección de Responsabilidades con domicilio al rubro indicado, a efecto de llevar a cabo una diligencia para mejor proveer.

Cabe señalar que la diligencia que tendrá verificativo se relaciona con el acta administrativa instrumentada en el Centro Comunitario de Salud "Nueva Atzacualco", debido al extravío de instrumental médico consistente en un estuche de diagnóstico

un baumanómetro, lápiz diamante y un Estetoscopio.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
EL DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES

CITATORIO PARA AUDIENCIA DE LEY.

En virtud de que el inicio del procedimiento administrativo - disciplinario tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio a la Audiencia de Ley debe notificársele personalmente, haciéndole saber la fecha de la celebración de la audiencia de ley y de las probables irregularidades que se le atribuyan, también se notifica al Titular de la Dependencia de que se trate, para el efecto de que designe un representante en términos del artículo 64, fracción I - Segundo Párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cual deberá contener: Nombre del presunto responsable; Lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; conocimiento de las presuntas irregularidades imputables; manifestándole que tiene derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su interés convenga, por sí o por medio de un defensor; debe estar fundamentado con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; - 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y los aplicables del Reglamento Interior de la Dependencia a la cual esté adscrito.

C I T A T O R I O

México, D.F. a

D.

Con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 7o. fracciones XXII y XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud; sírvase comparecer personalmente en las oficinas que ocupa esta Contraloría Interna, con domicilio al rubro indicado, el día de 1995, a las horas, con el objeto de celebrar la audiencia de ley y substanciar el procedimiento administrativo disciplinario instruido en su contra, haciendo de su conocimiento que en dicha audiencia podrá ofrecer pruebas y alegar por escrito u oralmente lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor que tenga a bien designar; al efecto, se sugiere que para mejor proveer ofrezca sus pruebas y alegatos en forma escrita y por economía procesal se le requiere para que, en su caso, presente a sus testigos en dicha diligencia, debiendo traer consigo identificación oficial vigente. Asimismo, se permite informar a usted, que el expediente en que se actúa se encuentra a su disposición para consulta que podrá hacer de manera personal o a través de su defensor en esta Contraloría.

En cumplimiento a lo previsto en el artículo 64 fracción I de la Ley invocada, se hace de su conocimiento que las probables responsabilidades que se le atribuyen derivan de y de los cuales se deriva su presunta responsabilidad en:

Dicha irregularidad de ser comprobada contraviene el artículo 47 fracciones..... de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Complementariamente, se le enteró que de no comparecer a dicha audiencia, sin justa causa, se le tendrá por no presentado, confeso de las irregularidades que se le atribuyen y por perdido su derecho para ofrecer pruebas y alegar lo que a sus intereses convenga, de conformidad con lo establecido en los artículos 288 y 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa.

A T E N T A M E N T E
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
EL DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES

AUDIENCIA DE LEY

En este mismo orden de ideas, tenemos que la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco días, ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación - a la que también asistirá el Representante de la Dependencia - que para tal efecto se designe.

En dicha audiencia la declaración del inculcado se rendirá - bajo protesta de decir verdad y apercibimiento de la pena que corresponde al que declara con falsedad ante autoridad distinta de la Judicial, en cumplimiento al artículo 247 del Código Penal en materia del fuero común para el Distrito Federal y - para toda la república en materia federal.

DEFENSA

En la audiencia el presunto responsable rendirá declaración - con respecto a todos y cada uno de los hechos que dieron - lugar a la imputación de las irregularidades atribuidas, por medio de un defensor que tenga bien designar o por sí sólo - (Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los - Servidores Públicos).

OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.

A continuación se pasará al período de ofrecimiento de pruebas mismas que deberán presentarse en dicha Audiencia, con la - única limitación de que están reconocidas por la ley y tengan - relación inmediata con los hechos controvertidos, pudiendo ser entre éstas, documentales públicas, documentales, privadas, - testimoniales, inpección, etcétera. (Artículo 79 y 93 del - Código Federal de Procedimientos Civiles).

Acto continúa se pasa al período de Admisión de Pruebas, desechando las que no estén ofrecidas conforme a la Ley o no tengan relación con la responsabilidad que se imputa, debiendo pasar al período de Desahogo de Pruebas, en el que se tendrán por desahogadas aquellas que así lo ameriten dada su propia y especial naturaleza, señalando nueva fecha de audiencia para desahogar aquellas pruebas que requieran preparación y no se encuentren preparadas. (Artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa).

ALEGATOS

Posteriormente, y en la misma Audiencia de Ley se pasará al período de alegatos en el que el inculcado o en su caso el defensor expondrá todos aquellos argumentos que considere necesarios para desvirtuar las infracciones que se le imputan y hará valer las defensas legales para mostrar que su conducta no se encuadra en los supuestos del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Artículo 64 fracción I de la Ley antes citada.)

RESOLUCION

Para la emisión del fallo correspondiente se valoran las pruebas y alegatos formulados por los servidores público, tomando en cuenta, para motivar la resolución los elementos que señala el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tomando asimismo, consideración las medidas disciplinarias que pueden imponerse a los Servidores Públicos por las faltas administrativas, enunciadas en el

artículo 53 de la Ley antes invocada, las cuales se hacen consistir en:

APERCIBIMIENTO

Son meras recomendaciones hechas a los servidores públicos que han transgredido sus deberes y obligaciones funcionales, y cuya finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aún la inmoralidad de la misma. Advirtiéndole de las sanciones a que se hacen acreedores los reincidentes.

AMONESTACION

Medida correctiva mediante la cual se pretende enmendar la acción u omisión perjudicialmente por el servidor público durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Nuestro ordenamiento legal dispone que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser privada o pública, modalidades que dependerán de la importancia o no, a juicio de la autoridad administrativa, de la gravedad de la falta administrativa en que se haya incurrido.

SUSPENSION

Es la medida disciplinaria que tendrá por objeto el alejamiento del servidor público del ejercicio de sus funciones, cargos o comisiones por un período determinado, de conformidad a la gravedad de la falta incurrida.

DESTITUCION

Sanción administrativa cuya finalidad será el alejamiento to -

tal y definitivo del servicio público en ejercicio de sus -
funciones, cargos o comisiones, por considerarlo responsable
de la comisión de faltas administrativas.

SANCION ECONOMICA.

Es la sanción administrativa que tendrá por objeto resarcir-
el daño o perjuicio patrimonial causado por el servidor pú -
blico durante el ejercicio de sus funciones.

INHABILITACION

Medida disciplinaria que tiene como finalidad impedir por -
cierto tiempo el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en
el servicio público.

Dichas medidas disciplinarias se aplicarán tomando en consi-
deración las circunstancias, atenuantes o agravantes que -
arrojen la falta indagatoria durante el transcurso del pro -
cedimiento.

Es de mencionar, que no existe una reglamentación precisa al
respecto, por lo que la autoridad administrativa goza de la
más amplia libertad para evaluar sobre las circunstancias, -
atenuantes o agravantes de la responsabilidad del servidor -
público señalado como responsable de la comisión de faltas -
administrativas, al igual que la imposición de las medidas -
disciplinarias que juzgue pertinentes.

4.3 INADECUADA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN LA SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

En este rubro nos corresponde analizar la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual es necesario indicar que la ley antes anotada es omisa al no señalar expresamente que ordenamiento adjetivo es aplicable para la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario por lo que se tiene que allegar de las Jurisprudencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, relativas a los procedimientos, mismas que a la letra establecen:

" Procedimientos Administrativos.- Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.- El Código Federal de Procedimientos Civiles, debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto el hecho de que si en Derecho Sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo, el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciado, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agravar al sentenciado." (Revisión número 1349 186.-Resuelta en sesión de 15 de marzo de 1989)

"Código Federal de Procedimientos Civiles.- Su aplicación -

supletoria.-la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles se dispone de manera general en el artículo 50. del Código Fiscal de la Federación y la mención expresa contenida en el artículo 197 del mismo Código Fiscal indica de forma especial los términos en que se hará la aplicación supletoria del ordenamiento procesal, civil, lo cual confirma la legalidad de su empleo en cuestiones contenciosas administrativas y en procedimiento administrativo. Para este último se aplicarán las disposiciones de la ley de la materia y las reglamentarias concretas, pero si tales ordenamientos no son suficientes para substanciar el acto administrativo de que se trate, deberán emplearse supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los términos del artículo 50. del Código Fiscal de la Federación (Revisión número 1065/87.- Resuelta en sesión de 20 de septiembre de 1989).

Derivado de las tesis que se han sustentado, se puede colegir sin lugar a dudas que dentro del ámbito de actuación que les corresponda a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su calidad de Cabeza de Sector de los Organos Administrativos de Control, así como de dichas Unidades de Control Interno, adscritas a todas y cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, están facultadas para aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles sin embargo y como tantas veces se ha afirmado dicho instrumento adjetivo no posee una idónea adecuación jurídica para la substanciación de los procedimientos que ahí se ventilan, ya que ampliamente se ha examinado que los aludidos procedimientos no tienen referencia alguna con el procedimiento contencioso en esta materia no existe por lo tanto la trilogía procesal, se desvanece, aunado al hecho de que las facultades de los Organos de Control Interno no se identifican en ninguna medida a las que se aprecia en un

organo juzgador; ahora bien la relación jurídica que existe dentro de la actuación de organos jurisdiccionales es pro -
piamente lineal ya que dentro de ésta, practicamente la auto -
ridad administrativa de control se asume en la pretensión -
del superior jerárquico en relación con el servidor público,
inferior jerárquico y cuando, a resultados de una indagatoria
administrativa, encuentra elementos suficientes para incoar
el procedimiento administrativo disciplinario, se transforma
en un órgano jurisdiccional pero a pesar de ello el aludido
procedimiento es excesivamente sumario, y precisamente en el
Código Federal adjetivo que se aplica no existen preceptos -
legales precisos y adecuados a la materia que regulen las -
diversas etapas procedimentales, sobre todo la probatoria, -
ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores
Públicos carece de las formalidades aplicables para el efecto
aunado al hecho de que los recursos que ahí aparecen son en -
su mayoría inadecuados para este procedimiento específico; de
rivado de lo anterior se robustece la idea sustentada de que
es indefectible la necesaria existencia de un Código Federal -
de Procedimientos Disciplinarios que contenga preceptos especí -
ficos de adecuada regulación en la materia de responsabilida -
des de los Servidores Públicos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CONCLUSIONES

I.- El servidor público por el sólo hecho de tener tal carácter está sometido a diversas exigencias y entre ellas - cumplir con la máxima expresión los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia el servicio encomendado en el empleo, cargo o comisión y cuya transgresión lo hace incurrir en Responsabilidades Administrativas y por lo tanto acreedor a una sanción disciplinaria.

II.- La Responsabilidad Administrativa se encuentra establecida en un catálogo de obligaciones al cual deben sujetarse los servidores públicos a sus deberes funcionales y cuyo incumplimiento presupone la instauración y substanciación de un Procedimiento Administrativo Disciplinario, cuyo objetivo es hacer efectiva la Responsabilidad Administrativa en la cual pudieran incurrir los servidores públicos, imponiéndoles a los infractores, según sea el caso, sanciones tales como apercibimiento, amonestación pública o privada, sanción económica, destitución, suspensión e inhabilitación para ocupar empleos, cargos o comisiones en el servicio público federal.

III.- Se origina un aparato administrativo disciplinario para controlar y vigilar los actos derivados de las conductas de los servidores públicos, el cual estará a cargo de las Contralorías Internas de las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como de la Unidad de Controlaría de la propia Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo.

IV.- La potestad sancionadora del Estado se hace necesaria para garantizar el correcto proceder de los servidores públi-

cos en el ejercicio de sus deberes funcionales, potestad que surge de la propia naturaleza de la relación pública que se-entabla entre el estado y el empleado.

V.- El Procedimiento Administrativo Disciplinario adolece - de la tendencia de ser asimilado a los procedimientos judi- ciales; asimilación que responde, por una parte, a un vicio- derivado de la existencia de un derecho procesal administra- tivo y por la otra, a la falta de conocimiento a las diferen- cias diametrales que separan a la justicia de la administra- ción, la cual indudablemente necesita de sus propios proce- sos, sin que sea aceptable a adaptar ordenamientos jurídicos ajenos a la materia ya que únicamente originan confusiones - en dicho procedimiento.

VI.- La técnica seguida por la Ley Federal de Responsabili- dades de los Servidores Públicos del Título Cuatro Constitu- cional para establecer los servidores públicos sujetos a reg- ponsabilidad administrativa no fue del todo afortunada, ya - que algunos de los servidores públicos disponen de alguna - reglamentación propia distinta y ajena a la señalada por - nuestro Título Tercero de la Ley antes citada (Servidores - Públicos sujetos a Responsabilidad Administrativa), aún - cuando las normas jurídicas que los reglamentan suelen ser - parecidas e inspiradas en un mismo objetivo: la transparen- cia y rectitud en el desempeño del servicio público.

VII.- Se establece un catálogo en el que se asientan obliga- ciones que en su mayoría son ambiguas, amplias e imprecisas- además de indicar las sanciones disciplinarias que deben - imponerseles, en cada caso, a los servidores públicos que - hubieran infringido con su actuar dichas obligaciones, ni la - graduación de las mismas.

VIII.- La existencia previa para la instauración del procedimiento administrativo disciplinario, es la existencia de una infracción administrativa por sí sola incite a la administración pública hacer uso de su potestad sancionadora.

IX.- La forma como la autoridad administrativa se hace sabedora de la posible comisión de faltas administrativas será por su actuación de oficio o bien mediante las llamadas de denuncias; formas que originan el ejercicio del poder disciplinario cuando se estime necesario, oportuno y conveniente. Sin embargo, nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Título Tercero, es omisa en cuanto a los requisitos de forma y fondo que deben revestir dichos comunicados.

X.- El inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario lo constituye el llamamiento que la autoridad administrativa hace al servidor público en base a la presunta responsabilidad que se le imputa; comunicado que deberá estar revestido de todas aquellas garantías constitucionales de carácter instrumental que establecen las formas y procedimientos a que deben sujetarse las autoridades, para poder invadir válidamente la esfera de libertades de toda persona o bien para el objeto de respetar a su máxima expresión el orden jurídico establecido en cualquier Estado de Derecho; sin embargo, nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es omisa al respecto.

XI.- Nuestro ordenamiento es omiso en cuanto a los medios probatorios de que pueden valerse tanto la autoridad administrativa como el presunto responsable, ya sea para acreditar la comisión de los hechos denunciados o bien para desvirtuar la responsabilidad en la comisión de faltas administrativas o

la inexistencia de las mismas. De igual forma es omiso en cuanto a la valorización y procedimiento que tienden a su desahogo.

XII.- Se ha dado en forma absoluta a la autoridad administrativa la facultad de apreciar discrecionalmente si los hechos denunciados han quedado o no debidamente comprobados; circunstancia que origina en la mayoría de los casos arbitrariedades por no contar con un Código de Procedimientos aplicable directamente a la Ley Federal de Responsabilidades.

XIII.- Corresponde a la autoridad administrativa acreditar la comisión de hechos, que importe a su vez faltas administrativas, por lo que deberá imponer al servidor público señalado como transgresor la imposición de sanciones disciplinarias, haciendo pública su determinación, individualizando al servidor público afectado y manifestando el contenido de su fallo, dando por concluido el procedimiento administrativo disciplinario; la resolución que emita, como todo documento procesal, deberá elaborarse en base a un razonamiento lógico-jurídico. (Artículo 53 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

XIV.- No existe reglamentación precisa respecto a las circunstancias atenuantes o agravantes de responsabilidad administrativa, por lo que la autoridad disciplinaria goza de la más amplia facultad para evaluar sobre las mismas al igual que para imponer la medida o medidas disciplinarias que juzgue pertinentes; de la misma manera, existe una falta de reglamentación, salvo un solo caso, respecto de las circunstancias que pudiere eximir al presunto infractor de responsabilidad administrativa. (Artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

XV.- No se encuentra reglamentada en forma precisa la forma de dotar de publicidad la voluntad final del órgano disciplinario cuya importancia estriba en la necesidad de determinar el momento en el que el fallo queda perfeccionado y adquiere, por ende, eficacia plena alcanzando la totalidad de sus efectos.

XVI.- El Procedimiento Administrativo Disciplinario tiende al conocimiento de la verdad formal, es decir la realidad vista a través de las manifestaciones de los que en el mencionado sumario intervienen, para lo cual se estableció una estructura procesal sumaria que carece de formalismos, que provoca que los resultados no sean muy satisfactorios.

XVII.- Nos encontramos con la necesidad de proponer la creación de un Código de Procedimientos Disciplinarios que regulen directamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de terminar con las adaptaciones innecesarias en el procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos.

XVIII.- El objeto principal de legislar dicho ordenamiento jurídico es evitar la aplicación de un Código que es aplicado en forma general al de Procedimientos Civiles, más no para la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario de servidores públicos.

XIX.- Se refleja la falta de legislación aplicable directamente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para llevar a cabo una debida substanciación del Procedimientos Administrativo Disciplinario y que la autoridad cuente con los elementos necesarios para poder determinar la responsabilidad administrativa del servidor

público en el desempeño de sus funciones dentro de la Administración Pública Federal.

XX.- Por lo que se concluye con esta propuesta de un Código de Procedimientos Disciplinarios exclusivo para fincar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos que contenga los elementos claros y precisos, ya que la ley no es específica en cuanto a la citación, notificación, ofrecimiento de pruebas, admisión, alegatos, entre otros, por lo que tenemos que allegarnos de las Tesis Jurisprudenciales existentes para la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa.

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

- 1.- Comentarios Generales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Antecedentes. Talleres de Diseño e Impresión. México, D.F. 1988.
- 2.- Gutiérrez Delgadillo, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos. México. 1992.
- 3.- Alcáala Zamora y Castillos, Niceto.- Proceso, Auto Composición y Autodefensa. UNAM. Textos Universitarios.-Segunda Edición.- México, 1970.
- 4.- Briseño Sierra, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal.- Antigua Librería Robredo.- Primera Edición, México. 1964
- 5.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil Editorial Porrúa, S.A. Décimo Tercera Edición. México - 1981.
- 6.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso.-Textos Universitarios UNAM. Segunda Edición. México. 1980.
- 7.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Cuarta Edición.- México. 1981.
- 8.- Armienta Calderón, Gonzalo M. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano.- Volumen I. -UNAM.
- 9.- Palacio Lino, Enrique.-Manual de Derecho Procesal Civil.- Editorial Abededo Ferrot.- Tercera Edición. Buenos Aires - 1976.

- 10.- Pallares, Eduardo.- Derecho Procesal Civil.- Editorial Porrúa, S.A.-Novena Edición, México. 1991.
- 11.- González Pérez, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo. Tomo I.- Instituto de Estudios Políticos.- Madrid 1995.
- 12.- Villar y Romero, José Ma.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Revista de Derecho Privado.-Segunda Edición.- Madrid, España.
- 13.- Escola, Héctor Jorge.- Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.- Ediciones Depalma.-Buenos Aires, Arg. 1967.
- 14.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Principios de Derecho Tributario.- Editorial Pac. Segunda Edición - 1986.
- 15.- Moreno Padilla, Javier.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Novena Edición. México 1992 Editorial Trillas.
- 16.- Soberanes Fernández, José Luis.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos Mexicanos.- Editorial Porrúa. México. 1984.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992.
- 2.- Código Federal de Procedimientos Civiles de 1991.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1987.
- 5.- Código Fiscal de la Federación.
- 6.- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.- Procedimientos Administrativos; Revisión No. 892/92.
- 7.- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.- Código Federal de Procedimientos Civiles.-Su aplicación supletoria.- Revisión No. 1065/92