

313
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

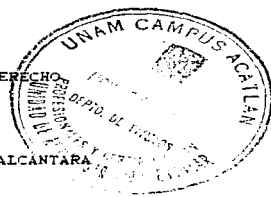
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLÁN

LA INVASIÓN DE FUNCIONES DE LA POLICÍA FISCAL FEDERAL

LICENCIATURA EN DERECHO

ADALBERTO RODRIGUEZ ALCÁNTARA



CTA. No 8403025-8

ASESOR DE TESIS.



LIC. ALFONSO RODRIGUEZ MONTAÑEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN .



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

DEDICO EL PRESENTE TRABAJO

A DIOS:

POR DARME LA FUERZA DE
ENFRENTAR CON ENTEREZA
DIA A DIA.

A MIS PADRES:

ADALBERTO RODRIGUEZ Y
JOAQUINA ALCANTARA, POR
SER LOS MEJORES PADRES
QUE DIOS ME PUDO HABER
DADO.

A MIS HERMANOS:

DOMINGA, JULIANA, PEDRO,
DELIA Y JUAN JOSE, POR
HABER HECHO QUE LA VIDA
VALIERA LA PENA VIVIRLA
CON USTEDES.

**PARA TI BARBARA
LILIANA.- QUE HAS VENIDO
A DARLE UNA NUEVA RAZON
A MI VIDA (TE AMO).**

A LOS LIC. ERNESTO
BARRERA TINOCO Y JUANA
MARTINEZ GAMEZ, POR SER
EXCELENTES JEFES, Y
MUCHO MEJORES
COMPAÑEROS.

AL LIC. ALFONSO
RODRIGUEZ MONTAÑEZ POR
EL APOYO RECIBIDO PARA
CONCLUSION DE ESTE
TRABAJO, Y POR LA
AMISTAD QUE HA PERDURADO
HASTA LA FECHA.

A LOS CC. LIC. REBECA
GUZMAN MARTINEZ, SILVIA
MIGUEL HERNANDEZ Y RENE
ORNELAS OROZCO,
COMPAÑEROS Y AMIGOS DE
TRABAJO.

AL LIC. JOSE EDUARDO
ESPINOZA DE LOS
MONTEROS, POR LA AMISTAD
QUE ME HAS BRINDADO,
ESPERANDO QUE PERDURE
PARA SIEMPRE.

AL LIC. GERARDO VELASCO
ESCOBAR: HAY ACCIONES
QUE NUNCA SE OLVIDAN,
POR HABER SIDO EL UNICO
QUE ME BRINDO SU APOYO.

A LA C. CENTLI JAZMIN
ANDRADE JUAREZ, POR SU
APRECIABLE AYUDA EN LA
ELABORACION DE ESTE
TRABAJO.

A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO: POR HABER
EXTENDIDO SUS BRAZOS DE
LA ENSEÑANZA Y
FORMACION.

INDICE

INTRODUCCION

I. EL ESTADO.....	1
1.1- CONCEPTO DE ESTADO	1
1.2- LOS ELEMENTOS DEL ESTADO	6
1.3- CLASIFICACION DE LOS FINES DEL ESTADO.....	10
II. LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	15
2.1- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	15
2.2- DEFINICION DE SERVIDOR PUBLICO, Y SU REGIMEN DE RESPONSABILIDAD.....	16
2.3 CLASES DE RESPONSABILIDAD.....	27
2.3.1 Responsabilidad Civil.....	27
2.3.2 Responsabilidad Penal.....	32
2.3.3 Responsabilidad Politica.....	33
2.3.4. Responsabilidad administrativa.....	34
III. LA SANCION ADMINISTRATIVA.....	40
3.1. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	40
3.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	44
3.2.1. Apercibamiento.....	47
3.2.2. Amonestacion.....	48
3.2.3. Suspension.....	49
3.2.4. Destitucion.....	49
3.2.5. Sancion Economica.....	49
3.2.6. Inhabilitacion.....	51

VI. LA POLICIA FISCAL FEDERAL.....	53
4.1 CONCEPTO DE POLICIA.....	53
4.2 DEFINICION DE POLICIA FISCAL FEDERAL.....	55
4.3 OBLIGACIONES DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL.....	57
4.4 FACULTADES DEL DIRECTOR DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL EN LA IMPOSICION DE SANCIONES.....	64
V. LA INVASION DE FUNCIONES DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL EN RELACION CON LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.....	71
5.1. LA FUNCION DE LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA.....	71
5.2. LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA COMO UNICO ORGANOS PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.....	79
5.3. CONSECUENCIAS EN LA INVASION DE FUNCIONES POR PARTE DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL.....	83
5.4. LA POLICIA FISCAL COMO ORGANOS DE APOYO.....	88
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFIA.....	94
LEGISLACION.....	96
NOTA ACLARATORIA.....	97

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

El Estado como órgano regulador de las actividades de una sociedad, requiere para su funcionamiento de diversos factores economicos, materiales y humanos, dentro de este último ha tomado gran importancia el desempeño de las personas que trabajan dentro del mismo, ya que cada día la sociedad exige que los servidores publicos realicen su labor con mayor prontitud, eficacia y honradez, para lo cual el Estado ha creado un ordenamiento legal que ha denominado Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como consecuencia a las reformas realizadas al Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Credito Público, surge la necesidad de crear la Policia Fiscal Federal, dependiente de la misma Secretaria, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federacion el día 31 de diciembre de 1990 y las cuales entraron en vigor el día 1º de enero, siguiente de su publicación, en donde se establecen sus funciones y actuaciones.

Dentro de este marco, la actividad que desarrolla la Policia Fiscal Federal, como un elemento más que integra el engranaje llamado Administración Publica, surge como una necesidad imperante en que se vio obligado el gobierno a realizar un cambio estructural en su proceso administrativo para la prevención de delitos fiscales y aduaneros, quitando el viejo esquema que representaba el RESGUARDO ADUANAL MEXICANO (R.A.M.), que atrasaba su avance, ya que este se

encontraba inmerso en un terrible círculo vicioso de burocratismo, corrupción y apatía, determinando por tal motivo su desaparición.

Esto derivó el cambio total de los servicios de vigilancia, supervisión e inspección aduanera, que anteriormente realizaba el R A M , creando una nueva corporación, la Policía Fiscal Federal, la cual para su integración y funcionamiento reclute personal con determinadas características como son: estudios a nivel preparatoria, un mínimo y un máximo de edad, un estado físico y de salud aceptable, capacitándolos e instruyéndolos en materia aduanera, etc., es decir, se busca a la persona que integre esta corporación tenga un alto grado de valor moral que garantice un buen desempeño y que de una nueva imagen al pueblo de México y a las diversas autoridades a quien la Policía Fiscal Federal auxilie en las distintas Aduanas con el mejor espíritu de servicio.

Así las cosas, los servidores públicos que integra dicha Corporación Policiaca, debido a la naturaleza de la misma y a la labor que desempeñan, están obligados a cumplir además de las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como precepto legal básico de su comportamiento, otras que se encuentran contempladas dentro del Manual de Organización de dicha Dependencia, estableciendo una serie de sanciones a que se harán acreedores aquellos elementos que incumplan con dichas disposiciones, como son amonestaciones privadas o

publicas, arrestos hasta por setenta y dos horas, suspension y destitucion.

Sin embargo, al realizar la Policia Fiscal, funciones que se encuentran destinadas para la Unidad de Contraloria Interna, conforme a lo establecido en la Ley de la Materia, asi como por el propio Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico, invade la esfera juridica perteneciente al Organo de Control Interno, ya que se encarga de determinar la presunta o no responsabilidades de los elementos que integra dicha Corporacion Policiaca.

Esto es, el Reglamento Interior de la Seccreteria de Hacienda y Credito Publico, determina el forma precisa las funciones de cada una de estas Unidades Administrativas desarrollara, para el buen desempeñio del ejercicio publico, por tanto la Policia Fiscal al invadir esferas que se encuentran previamente destinadas a la Unidad de Contraloria Interna, somete a esta a observar las decisiones que tome al imponer una sancion a un elemento de esta Corporacion, dándose el supuesto que el Organo de Control Interno se encuentre en desacuerdo con la sancion impuesta.

Por lo anterior, la Policia Fiscal Federal no debe conocer y resolver respecto de las irregularidades cometidas en el desempeñio de sus funciones por el personal que la integra, reservándose esta funcion exclusivamente a la Unidad de Contraloria Interna, ya que en caso contrario, seria valido que cada Unidad Administrativa estuviera

facultades para sancionar a su personal, con toda la problemática que
ello implicaría, relegando con ello a un segundo término al Órgano de
Control Interno, limitando su función únicamente a la de validar dichas
sanciones.

CAPITULO I

EL ESTADO

1.1. - CONCEPTO DE ESTADO

Las diferentes teorías que la doctrina ha elaborado para expresar el ser del Estado y para formular el concepto respectivo, revelan que estas cuestiones constituyen uno de los problemas mas arduos, difíciles y complicados con el que se enfrenta el pensamiento juridico-político.

No hay noción que pueda interesar al Derecho Público, como la noción del Estado. Se dice que "un Derecho sin Estado es tan inconcebible como un Estado sin Derecho."

Podemos señalar al Estado como una sociedad organizada, compuesta de un pueblo y territorio y dotada de un poder de dominación.

¹ González, Uribe Rector Teoría Política Editorial Dos México 1947, pag. 146

Hay Estado, cuando se encuentran reunidos los elementos de una nacion, es decir un grupo de hombres que quieren vivir en comun en un territorio determinado y una autoridad comun llamada soberania

El termino Estado es de reciente ingreso en la historia de la Cultura Occidental, pues apenas, y podemos decir que dicho termino se remonta al siglo XV y XVI en Italia, y viene a ser la parte para hablar de lo que conocemos como Estado Moderno

Sin embargo, es importante señalar que anterior a estos siglos este fenomeno ya existia, pero se le conocia con otras denominaciones a traves de la Humanidad, asi tenemos

Primeraamente en los tiempos mas primitivos en donde se dieron algunas civilizaciones, las unidades sociales y politicas que se formaron, se constituyeron por familias, las cuales recibieron el nombre de Clanes, y asi al agruparse dichas familias, dieron origen a las tribus, las cuales con las transformacion que van sufriendo tanto en los aspectos sociales como economicos, dan origen a estructuras politicas de la Grecia Clasica, organizacion dentro de la cual podemos observar que la estructura politica que mayor trascendencia obtuvo fue la Ciudad, es decir la Polis. La cual constituye la forma politica mas importante de la Grecia Clasica en su mayor esplendor, debido a la importancia que adquirio por la extension territorial que tenia, sino que se debe a los fenomenos politico que en ella se dieron

Por lo que al crearse diversas ciudades y debido a que estaban aisladas, comienzan a ser ambiciosas por el poder originando así, frecuentes rivalidades entre ellas y manteniéndose durante un tiempo así, en estas situaciones se inició un movimiento hacia las federaciones que tiende a asegurar la paz y defensa común, naciendo así nuevas designaciones para esta realidad social y política, afirmando así que la Grecia que se identificó con su comunidad, ya que esta era una comunidad cultural, económica, política y religiosa, es decir, que existía una vinculación no por su territorio, sino por sus costumbres y leyes.

En Roma se encuentra una evolución política superior a la de los griegos, pues ellos después de permanecer por un período arcaico, en el que predomina un régimen monárquico, se pasa a la República, lapso en que se dan diversas expresiones para poder determinar la situación política de los Romanos, teniendo como semejanza con los griegos el hecho que le dieran demasiada importancia a la Comunidad de ciudadanos que al hecho de vivir en un determinado Territorio.

Utilizando de esta manera términos como el de *Populus*, designación que se da a la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común; otro término lo es de *Res Publica* - Para denominar la cosa común o sea una forma Constitucional determinada; el de *Civitas* como la forma que adopta la *Res Publica* - Consistente en la esencia de una comunidad jurídicamente organizada o cuyo centro está constituido por una

Ciudad. Viendo así, que el régimen de la Ciudad comprendía los tres órganos fundamentales: Asambleas, Senado y Pueblo.

Observando así, que en la última etapa de la evolución de Roma, aparece la organización territorial del imperio en donde se pasa a dar más importancia al elemento poder, que al elemento popular, observando de igual forma que los Romanos en sus compilaciones utilizan expresiones más abstractas para designar a la comunidad política.

En la edad media época en la que se gestan nuevas nacionalidades europeas en donde se encuentran los más diversos nombres aplicados a la organización política, esto debido a la pluralidad de realidades políticas, tomándose desde luego el ideal del Imperio Romano como símbolo de unidad, de orden y de paz, encontrándonos así que hubo quienes trataron de reconstruir ese ideal romano, pero dándole un enfoque religioso.

Al sobrevenir las nuevas innovaciones y al no ser controladas por los reyes y emperadores, nace el feudalismo, época en donde los propietarios de inmensas tierras se ven obligados a defenderse por su propia cuenta y así también a defender a los individuos que habitan en sus comarcas dándose así origen a los castillos, surgiendo una verdadera autoridad intermedia entre el rey y los súbditos debido a que los súbditos obedecían primero al señor feudal antes que al rey.

Así en esos sitios lo señores feudales tenían derecho a acuñar su propia moneda, hacer la guerra, administrar justicia, fenómeno que recibe el nombre de señorío, de lo que podemos determinar que existía un verdadero reino dentro del grande, estableciéndose una etapa de transición, apareciendo una nueva denominación que es la de Land, que significa tierra.

Al llegar el ocaso de la edad media y al empezar a tentarse los primeros pasos de la etapa moderna de la vida política Europea, se adquirieron nuevas características que hicieron necesaria la aparición de una nueva denominación debido a la decadencia del Imperio, desaparición de los señores feudales del crecimiento en poderío y extensión territorial de los reinos nacionales creación de nuevas formas de uniones o ciudades y de regimenes ciudadanos

Dichos fenomenos pedían una renovación en el lenguaje político, siendo así que en Florencia es en donde se comienza a usar por primera vez una nueva palabra, la cual iba a reducir a unidad ese conjunto de situaciones políticas, siendo tal palabra la de Estado, la cual tuvo su aparición por primera vez en las frases de la obra del Principe, escrita por Niccolò Maquiavelo en el año de 1513, dando origen a la aparición del Estado Moderno, palabra que penetro en el pensamiento político de diversos autores, aunque todavia no se le daba la importancia que requería, por lo que es hasta el siglo XVIII, que se generaliza el uso del termino ESTADO, aunque en un principio se uso como un sentido restrictivo de Provincia o Territorio

Es así como la palabra ESTADO de acuerdo con su evolución histórica tiene ya un significado preciso y observa a la organización política suprema de un pueblo, este considerado en sí mismo, ya que etimológicamente su significado es muy amplio y generalizado, pues dentro de su gran diversidad de significados, este significa, la situación en que se encuentra una cosa un individuo una sociedad

Para la elaboración de un concepto de ESTADO se han distinguido dos métodos los cuales son Empírico inductivo y el Abstracto-ideal, los cuales consisten en

- a) Empírico Inductivo es el que se forma mediante la generalización de los Estados históricos.
- b) Abstracto-Ideal, es mediante una idea que se tiene acerca de un Estado perfecto ideal.

1.2. - LOS ELEMENTOS DEL ESTADO

EL Estado se integra con las concurrencias de diferentes elementos de los cuales no podría existir ni concebirse. En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral, y elementos posteriores a su formación pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. "La

persona jurídica puede ser definida como toda unidad orgánica resultante de una actividad organizada de personas¹².

Dentro de los primeros se encuentran la Población, el Territorio, el Poder Soberano y el Orden Jurídico Fundamental, manifestándose los segundos en el Poder Público y el Gobierno.

a) LA POBLACION - Esta se presenta, prima facie como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado. Su concepto es eminentemente cuantitativo, con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el Territorio de un Estado. Desde el punto de vista Sociológico, Cultural, Económico, Religioso, Etnico y Lingüístico, es la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo solo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público.

La Población, como elemento humano del Estado, es el sujeto sobre el cual este ejerce su imperio, es decir, el Estado se hizo para el hombre y no el hombre para el Estado. Además los individuos o grupos sociales de cualquier otra índole que integran la nación, son el elemento humano sobre el que actúa el Estado a través de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad, por

¹² Sergio Cruzvela Iñiguez, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Aspecto Histórico, Ferrus S.A., pag. 144-145.

lo que son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en el que propio poder se manifiesta.

b) TERRITORIO - Este no solo es el asiento permanente de la población de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside. Puede decirse que el Territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas tales como el clima, recursos naturales, económicos, etc.

Debemos agregar que el Territorio del Estado no solo comprende el Territorio que suele llamarse "continental" sino el mar territorial y el espacio aéreo.

El Territorio como elemento del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el imperium o poder público estatal a través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que estas se desempeñan.

c) SOBERANIA - Es una característica del Estado que radica en mandar definitivamente, de hacerse obedecer en el orden interior del mismo y dar a conocer su independencia en el exterior.

Consiste en la facultad de mandar de autodeterminarse en ultima instancia.

Etimologicamente significa super o sobre. omnia todo. lo que esta por encima de todo. se llama soberano aquel poder que no reconoce otro poder

Puede decirse que la Soberania que es la "doble pretension de un pueblo de conducir una vida unitaria e independiente de organizarse libremente para alcanzar ese doble proposito de elaborar su derecho sin otras restricciones que las impuestas por la justicia y la dignidad de la persona humana y de otros pueblos. de crear la instancia suprema que asegure el cumplimiento del orden juridico y de realizar su destino en la sinfonia internacional de los pueblos y la historia.

La Soberania Popular o Nacional es inalienable e indivisible. Su inalienabilidad resulta del pacto social mismo. Suponer que la Soberania pudiese ser enajenada equivaldria a la eliminacion del mismo soberano. es decir. del pueblo o nacion sin que este hecho pueda ni siquiera concebirse con validez. Su indivisibilidad. que deriva logicamente de su inalienabilidad. pues dividir la Soberania significa enajenarla parcialmente.

El Estado es soberano como persona juridica en el que el Pueblo o la Nacion se han organizado politica y normativamente. residiendo su Soberania en su propio elemento humano

1.3. -CLASIFICACION DE LOS FINES DEL ESTADO

Para hablar de los fines del ESTADO, es necesario que empecemos por explicar lo que entendemos por FIN. Fin es el objetivo, la meta que cualquier hombre se impone para la realizacion de la alguna tarea que desea alcanzar que justifique la actuacion que espira

Respecto a la importancia que el fin dentro del Estado es que como este es creacion del deseo del hombre lleve implicito fines que el hombre ha constituido para tender las necesidades sociales que surgen con su desarrollo y conservacion

Tanto la sociedad como el Estado tienen fines que en casi la mayoria de los casos son los mismos. sin embargo aunque el Estado trate de realizar los fines que la sociedad se ha impuesto esto es menos que imposible. ya que la sociedad siempre querra abarcar mas fines y el Estado con mas esfuerzos que haga nunca podra cumplir con todos los fines ya que podemos observar que estos van creciendo con la medida en que se desarrolla y evoluciona la sociedad

Pues, como lo establece Andres Serre Rojas, " los fines de una sociedad tienen que ser el reflejo de las propias necesidades

sociales. El Estado como supremo organo debe asumir esos fines, mas aquellos fines que son resultado de la propia organizacion politica. Una sociedad como el Estado, tiene fines ligados a la Naturaleza Humana y tambien fines circunstanciales ligados a intereses personales.

Para que el Estado cumpla con los fines, es necesario que las Institucionalice mediante el Derecho Positivo, como lo vemos con el orden y la paz, pues la funcion del Estado consiste en la organizacion y activacion autonoma de la cooperacion social territorial fundada en la necesidad de su status vivendi comun.

Ya que en si el Estado no tiene sino funciones, pues el que en realidad propone los fines es el hombre, lo cual condicione los medios para la realizacion de sus fines quien va a venir a cumplir con estos fines es el Estado. Hasta ahorita su mayor preocupacion o fin por lograr y estabilizar ha sido el de vivir en sociedad para su subsistencia.

El Estado tiene un fin en si mismo, o fin objetivo el cual depende de los fines subjetivos de los individuos, de un Estado, pero no basta con que los hombres quieran la existencia del estado, han de acondicionar el quehacer politico a este logro. Existe un

consentimiento politico tectico y continuamente renovado del hombre politico hacia su Estado y su Derecho...

Es importante observar que son diferentes las finalidades que se persiguen en uno y otro Estado pero como podemos observar estas van de acuerdo con las necesidades Historicas, Culturales Politicas, Economicas y Sociales de cada Estado, pero es necesario que existan esos fines para la realizacion del Estado.

El Estado no es mas que un medio para la realizacion de todos los fines posibles de la sociedad. La determinacion practica del Estado tiene su significacion porque mediante ella se completa la justificacion etica y sociologica del mismo. Toda modificacion en la organizacion y en la legislacion del Estado se justifica por la doctrina de sus fines relativos. No hay sociedad posible sin poder, ni hay satisfaccion posible de las necesidades humanas, de ahí el Estado recibe su justificacion.

Ya que la sociedad crea al Estado por la necesidad de realizar sus fines, pues en ella se apoya ya que ella por si sola se ve imposibilitada para llevarlos a cabo es por esto que se ve obligado a crearlo. Se le considera como instrumento de gran poder para la autodefensa, resultado de una experiencia social y politica acumulada

en la que el Derecho y la Autoridad desempeñen un papel importante: pues el Estado se apoya en una realidad social, jurídica y se justifica por sus fines pero ante todo por su proyección hacia el futuro

El Estado tiene fines esenciales los cuales no pueden ser cubiertos en forma aislada por el hombre, los que se reducen a:

- 1 - Defensa Exterior
- 2 - Mantenimiento del orden público
- 3 - La realización del Derecho
- 4 - La salud pública
- 5 - Promoción de la vida económica y,
- 6 - La cultura del pueblo

Por ultimo, es necesario el hacer mención acerca de la acción política y administrativa que asume el Estado Moderno, situación que es considerada por Andres Serra Rojas " La actividad del Estado Moderno se puede clasificar en los terminos siguientes

- 1 - Actividad Jurídica tendiente al mantenimiento del Derecho, conservación de la paz y el ordenamiento de la comunidad.
- 2 - Actividad Patrimonial, Económica o Financiera encaminada a la gestión del propio patrimonio.

obtencion de recursos y su correlativo empleo
para la realizacion de los servicios publicos

- 3 - Actividad social para promover el adelanto del
pueblo en diferentes manifestaciones de bienestar
Fisico, Economico e Intelectual

C A P I T U L O I I

L O S S E R V I D O R E S P U B L I C O S

2.1. - CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas coincidiendo en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental; sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del ámbito jurídico, toda vez se usa en el discurso moral religioso y moral así como en el lenguaje ordinario.

La voz responsabilidad proviene de "respondere" que significa, inter alia "prometer", "merecer", "pagar". Así "responsalis" significa, "el que responde". En un sentido más restringido "responsum" ("responsable") significa "el obligado a responder de algo o de alguien".

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad, la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. En el caso de la primera, la aplicación de

" Responsabilidad Jurídica" México: Instituto Mexicano de Investigación Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 1980, p. 15.

sanciones al individuo considerado responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable solo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto, no lo impidió. A la responsabilidad objetiva por el contrario no le importa la culpa del autor, basta que el hecho ilícito se realice para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

2.2.- DEFINICION DE SERVIDOR PUBLICO, Y SU REGIMEN DE RESPONSABILIDAD.

Para poder entender el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, es imprescindible hacer primeramente el señalamiento de que se entiende por servidor público que características debe reunir el individuo para que se le envista como servidor público.

Se puede definir al servidor público, como aquella persona que con sus actuaciones expresan la voluntad del Estado.

Al respecto diversos tratadistas han buscado definir al servidor público de la siguiente manera:

Rafael Bielsa, entiende como funcionario aquellos que expresan la voluntad del Estado, al que por consiguiente representan y por

empleados a quienes obran para el Estado, en una esfera de actividades pero no lo representan ni expresan su voluntad. " Funcionario publico es el que en virtud de designacion especial y legal, ya sea por Decreto del Ejecutivo, o por eleccion de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado cuando esa voluntad se dirige a la realizacion de un fin publico, ya sea actividad juridica o social."

Miguel Acosta Romero, hace una diferencia entre servidores publicos, funcionarios y empleados, pero el son "funcionarios" aquellos que representan a un Organo del Estado, teniendo autoridad y facultad de decision siendo por lo general trabajador de confianza y terminando sus funciones junto con el regimen y por empleados aquellos que desempeñan un servicio ya sea material o intelectual o ambos para el Estado mediante nombramiento o inclusion en la lista de raya, no teniendo la facultad de decision, ni la representacion como la tiene el funcionario.

La Suprema Corte de Justicia da la definicion de servidor publico como toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una funcion publica y como para esto es indispensable poner en accion medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercitar autoridad para

considerar que alguien tiene autoridad caracter de funcionario público, debe de tomar en cuenta si puede disponer o no de fuerza publica, es decir, si puede ejercer autoridad.

El Titulo Cuarto Constitucional, en su concepcion actual, pretende señalar con suma claridad el regimen de la responsabilidad, toda vez desde su propia denominacion conlleva la variante, al denominarse expresamente, responsabilidad de los servidores publicos aplicable a todos ellos con independencia del empleo, cargo o comision que desempeñen en los tres Poderes de la Union y sin importar el nivel o categoria del puesto que se ocupa en el servicio publico. En este sentido, las obligaciones de servir con Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia a los intereses de la Nacion son las mismas para todos los servidores publicos, con independencia de su jerarquia.

ART. 108 - Para los efectos de las responsabilidades a que alude este titulo se reputaran como servidores publicos a los representantes de eleccion popular a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comision de cualquier naturaleza en la Administracion Publica Federal o en el Distrito Federal, asi como a los servidores del

Instituto Federal Electoral, quienes seran responsables por los actos u comisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

El Presidente de la Republica, durante el tiempo de su encargo solo podra ser acusado por traicion a la patria y delitos graves del orden comun

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales seran responsables por violaciones a esta Constitucion y a las Leyes Federales, asi como por el manejo indebido de fondos y recursos federales

Las Constituciones de los Estados de la Republica precisaran, en los mismos terminos del primer parrafo de este articulo y para los efectos de sus responsabilidades, el caracter de servidores publicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comision en los Estados y en los Municipios

De acuerdo al titulo IV de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores publicos estan sujetos a diversos tipos o modalidades de responsabilidad que pueden ser de naturaleza Politica administrativa, penal y civil, la diferencia entre ellas radica en los distintos bienes juridicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar en los supuestos especificos que se contemplan para configurarlas, con la salvedad respecto a su incidencia, en los valores o principios tutelados enteramente mencionados. Las dos primeras de las enunciadas se encuentran reglamentadas ampliamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos en tanto que las dos ultimas citadas se contemplan y regulan en los Codigos Penal y Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Comun y para toda la Republica en Materia del Fuero Federal respectivamente.

Podemos indicar que el titulo cuarto constitucional que comprende los articulos del 108 al 114, establecen lo siguiente:

- Los sujetos a las responsabilidades por el servicio publico (108)
- La naturaleza de tales responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilicito (109)
- El juicio para exigir la responsabilidad politica y naturaleza de las sanciones correspondientes (110)

- La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para no confundir su aplicación con represalias políticas. (111 y 112)

- La naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (113) y.

- Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (114).

En un Estado de Derecho como el nuestro el problema de la responsabilidad, se presenta en el escenario de las funciones oficiales cuando los servidores públicos ejercen sus facultades o cumplen con sus obligaciones en forma irregular sea en la ejecución de actos concretizados por sus conductas o por simples omisiones en su realización, actos u omisiones cuya irregularidad manifestada en mayor o menor grado, podría calificar los diversos tipos o modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los propios servidores en el desempeño, se su empleo, cargo o comisión.

En este sentido, dicho problema en los ámbitos de poder o función en que los servidores del estado pueden manifestar o expresar su comportamiento o conducta, ya que atendiendo a nuestro sistema

⁵¹ Ricardo Fayas Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo II Estado, por el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, Pág. 10.

constitucional de division de poderes. quienes sirven o integran a los mismos son sujetos de responsabilidad y por ende servidores publicos

Por su parte el articulo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos nos remite al concepto la Constitucion. en su articulo 109. incluyendo ademas " y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos economicos Federales "

Por otra parte elCodigo Penal para el Distrito Federal da la siguiente definicion de servidor publico en su articulo 212

" es servidor publico toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comision de cualquier naturaleza en la Administracion Publica Centralizada o en el Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participacion Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades asimiladas a estas, en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos economicos federales "

*** Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos. Secretaria de la Contraloria General de la Federacion. Mexico 1974 pag. 11.

**Codigo Penal para el Distrito Federal, en Materia de Fuero Común y para toda la Republica en Materia de Fuero Federal. Ediciones Ceja. Mexico 1977. Pag. 61.

Por otra parte, los sujetos de responsabilidad administrativa, se establecen en el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que señala expresamente que incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el diverso artículo 2o de la propia Ley. A su vez dicho precepto reitera lo dispuesto en los párrafos primero y tercero del artículo 109 Constitucional.

En estos términos, por virtud de las remisiones antes dichas y a la luz del precepto constitucional de referencia, para definir los sujetos de responsabilidad administrativa se requiere precisar el concepto de servidor público, tanto desde su punto de vista doctrinal, como aquel que podría derivarse de su régimen Constitucional.

La Doctrina se ha ocupado de conceptuar a los servidores públicos, partiendo en consecuencia de la distinción entre funcionario y empleado.

Los funcionarios son aquellas personas físicas, titulares de los Organos del Estado que integran los poderes del mismo, son quienes realizan las funciones de supervisión, coordinación y administración. Básicamente integran el nivel directivo dentro de la organización. En este grupo recae la responsabilidad de los programas de trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas a su

Dependencia o Entidad, ajen de tener poder de decision la representacion de su organo ante otros organos y ante los particulares

Por su parte, son empleados las personas fisicas que desempeñan un servicio material, intelectual o de ambos generos, a cualquier organo del Estado mediante nombramientos o inclusion en listas de raya

Un sapio sector de la Doctrina, coincide en reconocer como servidores o agentes del Estado, a los funcionarios y empleados toda vez que la realizacion o actuacion de los fines de este no se concibe sin la actividad intelectual o fisico de aquellos. En este sentido, los funcionarios representan o expresan la voluntad de los organos del Estado, en tanto que los empleados la materializan o desempeñan

Por lo que toda el concepto Constitucional en base al estudio analitico del precepto relativo y atendiendo a que la responsabilidad administrativa es la que se impute a los servidores del Estado por irregularidades en sus funciones, necesariamente se requiere para precisar a los sujetos de dicha responsabilidad, buscar la forma de englobar a los servidores publicos en el concepto generico, partiendo desde un esquema constitucional, regulado en el Titulo Cuarto de la

Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos. para definir el contorno que del propio concepto establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de definir los servidores sujetos de este tipo de responsabilidad

En dicho planteamiento cabria analizar el alcance y contenido del articulo 106 de la Constitucion General de la Republica antes transcrito y del cual se desprende que se reputan como servidores publicos para los efectos de responsabilidades tanto en lo particular en los Poderes de la Union y algunos funcionarios de los Poderes de las Entidades Federativas, como en lo general en la Administracion Publica Federal o en la del Distrito Federal a quienes se encuentren en los supuestos siguientes

1 - En Lo Particular

A) Los representantes de eleccion popular los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal

B) Los funcionarios y empleados de la Administracion Publica Federal y del Distrito Federal

C) Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales quienes seran responsables, por violaciones a la Constitucion y a las Leyes Federales, asi como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, con la salvedad que en este ultimo

evento la responsabilidad que en su caso se configuraria no seria administrativa, sino politica o penal, por no existir relacion jerarquica y subordinacion en los diversos niveles de poder, y

2 - En Lo General

Toda persona que desempeñe un empleo cargo o comision de cualquier naturaleza en la Administracion Publica Federal o en el Distrito Federal, comprendiendo a su vez lo que se ubique ene estos supuestos en los Poderes Legislativo y Judicial

Cabe agregar respecto a los sujetos dentro de la Administracion Publica, que atendiendo a los articulos 90 Constitucional, 19, 20, 32, 45, 46 y 47 de la Ley Organica de la Administracion Publica Federal que la propia Administracion se organiza en Centralizada y Persestatal, de lo que resulta que tambien son servidores publicos y por ende sujetos al regimen de responsabilidad particularmente de responsabilidad administrativa, aquellas personas que presten sus servicios en los Organismos Descentralizados Empresas de Participacion Estatal, Asociaciones y Sociedades Civiles asimiladas a estas, Sociedades e Instituciones Nacionales de Credito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, e inclusive Fideicomisos Publicos, por considerar dichas Entidades Persestatales, parte integrante de la Administracion Publica Federal tanto en su concepcion constitucional, como legal en los terminos indicados

2.3. CLASES DE RESPONSABILIDAD

El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos. Su infracción trae aparejada la Responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza el operato administrativo, al orden y la disciplina establecidos a la competencia. En este caso se dice que el funcionario se incurrido en responsabilidad disciplinaria. En otros casos, la actividad del funcionario puede haber causado un daño a un patrimonio. Se trataría, entonces, de la Responsabilidad Civil. Por último, el acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes puede presentar una figura delictiva definida por del Derecho Penal. En este caso, existe una responsabilidad penal del funcionario y deben aplicarse sanciones penales. Puede existir también un cuarto tipo de responsabilidad, La Responsabilidad Política, que es la que alcanza al número limitado de funcionarios que son los gobernantes.

2.3.1 Responsabilidad Civil

La Responsabilidad Civil que se origina cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cause o haya causado daño al Estado, a su Administración

¹¹ Dice Manuel María: *Derecho Administrativo*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1977. Pág. 420.

Publica, a terceros particulares o administrados, su regulacion se encuentra prevista tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos como en elCodigo Civil del Distrito Federal.

Sobre este punto es importante hacer mencion de las reformas realizadas Al articulo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federacion el 10 de enero de 1994, toda vez que con anterioridad no se encontraba establecida la obligacion de reparar el daño causado por el servidor publico en el desempeño de sus funciones, al respecto en la exposicion de motivos se señalo lo siguiente

VII REFORMA EN MATERIA DE REPARACION DEL DAÑO A CARGO DEL ESTADO

Desde diversas vertientes de la sociedad mexicana se ha venido externando una preocupacion que tiene que ver de manera muy señalada, con la forma en que el Estado asume su responsabilidad patrimonial al dar respuesta a las violaciones a los derechos humanos en que incurren los servidores publicos

Es de importancia capital que quienes ejercen la función publica ajusten sus actos a la jerarquia que, a partir

de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden juridico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor publico deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada debe ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos

Esta postura encuentra solidos antecedentes doctrinarios, donde se ha estimado como urgente buscar la solucion mas adecuada al problema de reparacion del daño así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular afectado puesto que siempre habian resultado infructuosos los reclamos hebdidos ya fuere por la falta de un sustento normativo suficiente o por las penurias economicas estatales

En las actuales circunstancias se propone establecer la Responsabilidad Solidaria Directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilicitos dolosos de los servidores publicos. Este Responsabilidad continuará siendo subsidiaria en los demas casos, esto es, cuando la conducta ilicita del servidor publico es culposa, supuesto este ultimo no significativo para la proteccion de los Derechos Humanos

La Responsabilidad Directa del Estado, en los casos señalados, deriva de que este, por su organizacion, recursos, medios de programacion y sistemas de vigilancia, asi como por su responsabilidad en la seleccion, capacitacion y control de personal, esta en condiciones en todo momento de prevenir y corregir las actuaciones dolosas de los servidores publicos. Si no obstante ello, el ilicito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrio, la obligacion de indemnizarle plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

En ese entendido, el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, queda de la siguiente manera:

Las facultades del Superior Jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

¹¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona ciertos artículos sustraídos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de fecha 13 de enero de 1964. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1964, pag. 13-14.

I -

II -

III - El Derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribe en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Así mismo el Código Civil sufrió una reforma importantísima, al pasar de un Estado irresponsable a un Estado responsable, toda vez que pasó de una Responsabilidad Subsidiaria a una Responsabilidad Solidaria quedando de la siguiente manera:

ART 1927 - El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta Responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para

responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores publicos ¹²

ART 1928 - El que pague los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operativos, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

2.3.2. Responsabilidad Penal

Por su parte, la Responsabilidad Penal existe cuando el acto irregular del servidor publico, en ejercicio de sus funciones, constituye un delito previsto y sancionado en el Código o Leyes Penales respectivas. En este sentido la responsabilidad penal se configura, por una acto u omision que puede resultar de un comportamiento doloso o culposo del agente, sea por el apoderamiento de bienes o valores del Estado o de los que el servidor publico pudo disponer con motivo del empleo, cargo o comision.

En estos terminos, la Responsabilidad Penal por disposicion expresa de nuestro texto Constitucional, es materia del Derecho Penal

¹² Juicio Civil para el Distrito Federal en materia Federal y para los de los Estados en materia Federal. Ley del Poder Judicial, pag. 114-114

¹³ IEM, pag. 114

Sustantivo y su conocimiento corresponde desde su aspecto adjetivo a las leyes de la misma naturaleza que reservan la competencia para su conocimiento a organos especificos de caracter jurisdiccional y en consecuencia al Poder Judicial. Cabe anotar a este respecto, las salvedades de la proteccion constitucional, que reserva y consagra nuestra Ley fundamental a determinados servidores publicos que por razones de sus funciones, mas no de la persona, gozan de esta inamidad relativa, que exige o requiere para proceder penalmente contra ellos, la remocion previa de dicha proteccion o inamidad, para sujetarlos a las autoridades comunes respectivas

2.3.3 Responsabilidad Politica

La Responsabilidad Politica se origina en nuestro sistema Constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses publicos fundamentales o de su buen despacho y que solo alcanza a delimitados servidores publicos por razon de sus funciones, quedando reguladas sus causales especificadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos

Para la doctrina, la Responsabilidad Politica no es materia cuyo estudio le corresponde al Derecho Administrativo, sino especialmente al Derecho Constitucional. Esto es asi por la indole misma de esa responsabilidad, por la naturaleza de los servidores o funcionarios

administrativos sujetos a dicha responsabilidad y por la forma o juicio politico de hacerle efectiva.

Cabe indicar al respecto, que en los terminos del articulo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no todos los servidores publicos son sujetos de Responsabilidad Política, de ahí que nuestro sistema Constitucional defina dicha delimitación.

"El Juicio Politico es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente politico, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual este acusa ante el Senado como Tribunal, a determinados servidores publicos por las causas que especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la Responsabilidad Política de los mismos" ¹²⁴

3.3.4. Responsabilidad administrativa

Por ultimo, la Responsabilidad Administrativa es la que tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la Administración Pública, se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de servidor público, haciéndose efectiva a través de la potestad disciplinaria del Estado, que permite a éste sancionar a sus propios servidores, en este sentido,

¹²⁴ Carrón de la Paz, Paul F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México, 1972. Pág. 114

Responsabilidad Administrativa y Responsabilidad Disciplinaria, son conceptos sinonimos

En efecto, la Responsabilidad Administrativa es la que surge a consecuencia de una transgresion a obligaciones o deberes de los servidores publicos en ejercicio de sus funciones. Dicha transgresion, genera en consecuencia el regimen disciplinario que constituye el substrato de la Responsabilidad Administrativa de los servidores publicos y que se hace efectiva a traves del poder disciplinario, como parte esencial de la potestad de que se encuentre investido el Estado, para sancionar a sus servidores

Diversos tratadistas han conceptuado a la Responsabilidad Administrativa, entre los que podemos seÑalar a los siguientes

Marienthoff afirma que la Responsabilidad administrativa es la que se hace efectiva a traves del poder disciplinario sperece cuando el agente comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la administracion publica, afirmando asimismo que para que se incurra en responsabilidad disciplinaria, la falta respectiva debe ser moralmente imputable al agente.

¹⁴⁵ Marienthoff, *Op. Cit.* Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B Editado por Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, Pág. 404

Para Olivera Toro, la Responsabilidad Administrativa opera con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública.¹⁰

Diez señala que el cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos constituye una condición primordial para el regular funcionamiento de los servicios administrativos, y si el funcionario deja de cumplirlos, por ese solo hecho afecta la regularidad del servicio por lo que es necesario evitar estas circunstancias y en caso de que se produzcan penarlas por medio de sanciones disciplinarias, lo que se constituiría en una Responsabilidad Administrativa para el funcionario público omiso.¹¹

Sevagues Laso señala que todo acto u omisión del funcionario intencional o culposo, que viole los deberes funcionales acarreará para el infractor Responsabilidad Administrativa.¹²

Gebino Fraga, conceptúa la Responsabilidad Administrativa como la que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos

¹⁰ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial, Porras, Montevideo, 1971. Pág. 141.

¹¹ Díez, Manuel. Op. Cit. Pág. 414.

¹² Sevagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Gascóns Editor, y Distribuidor, Montevideo, 1971. Pág. 126.

del nombramiento, en otros casos, no trasciende fuera de la administración.

Carlos Maria Saenz señala que, el funcionario publico no solo tiene derechos, sino tambien deberes que cumplir y la violacion de estos ultimos da lugar a la aplicacion de sanciones por la administracion. Cuando comete una falta cualquiera, en el desempeño de sus funciones, incurre en Responsabilidad Administrativa.

La Responsabilidad Administrativa que se trata de destacar en particular para efectos de este enfoque, podria afirmarse que se encuentra en nuestro Sistema Juridico Nacional, su sustento Constitucional en los articulos 109 fraccion III y 113 de nuestra Ley Fundamental.

Dicha responsabilidad es ampliamente regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, toda vez que si bien es cierto que ya existia con anterioridad a las reformas al Titulo Cuarto de la Carta Fundamental, tambien lo es que encontro su regulacion en diversos ordenamientos de la legislacion secundaria que se ocuparon de ella, sin un criterio sistemático y uniforme que la regulara, bajo causales, organos, procedimientos y sanciones

¹⁷⁴ Fajó Gabriel, Derecho administrativo, Editorial Ferrus, Mexico 1964, Pag. 141.

¹⁷⁵ Saenz Carlos Maria, La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, En Revista Juridica Argentina, La Ley, Tomo 40, abril-mayo junio de 1950, Buenos Aires, mayo de 1951, Pag. 1.

debidamente codificados en un sólo cuerpo legal, que vienen a configurarla bajo perfiles propios, que responde a un definido régimen de derecho disciplinario en el ámbito del Derecho Público

En efecto, el artículo 109 Constitucional, en su fracción III, dispone expresamente que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia, que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones. Así también, el artículo 113 del texto fundamental dispone, que las leyes sobre responsabilidad determinarán las sanciones aplicables por dichos actos u omisiones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas y que estas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en apercibimiento privado y público, amonestación privada y pública, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que atenderán a los beneficios obtenidos o a los daños o perjuicios patrimoniales causados por los responsables.

De ahí que, por disposiciones constitucionales expresas, podemos afirmar que la Responsabilidad Administrativa, se genera o configura por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra los principios o valores tutelados en los textos constitucionales antes dichos, que deban observar en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público en los Tres Poderes de la Unión, ampliamente

regulados y explicitados en las causales o supuestos que como código ético o de conducta establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

A este respecto, de los artículos 46 y 47 de la Ley Federal citada, se desprende que incurren en Responsabilidad Administrativa los servidores públicos que incumplan con las obligaciones de carácter general que el propio ordenamiento define, sin perjuicio de aquellas específicas que correspondan, atendiendo a sus funciones, y cuyo incumplimiento genera inconsecuencia, el ejercicio de potestad disciplinaria del Estado, instruidos en los Procedimientos Administrativos respectivos y la aplicación de las sanciones ante los órganos también administrativos, que establece la propia Ley de la Materia.

C A P I T U L O I I I

L A S A N C I O N A D M I N I S T R A T I V A

3.1. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El Titulo Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos en su articulo 47, establece en 04 fracciones las obligaciones que debe observar durante el desempeño de sus funciones las cuales estan encaminadas a preservar valores fundamentales en el ejercicio de la funcion publica los cuales refiere como Legalidad Honrades Lealtad Imparcialidad y Eficiencia sin embargo dichos conceptos son tan subjetivos que hacen dificil su interpretacion

Art 47 - Todo servidor publico tendra las siguientes obligaciones para salvaguardar la Legalidad, Honrades, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comision, y cuyo incumplimiento dara lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin

perjuicio de sus derechos laborales así como de las normas específicas que al respecto rigen en el servicio de las fuerzas armadas.

Dichos valores se pueden definir de la siguiente manera:

LEGALIDAD

Concepto - La autoridad solo puede hacer lo que la Ley le permite

Finalidad - Limitar el arbitrio de la autoridad para impedir que abuse del poder

Aspectos que integran la legalidad

- a) **Normatividad Jurídica** - La actividad administrativa debe sustentarse en el ordenamiento jurídico positivo (Constitución, Ley, Reglamento)
- b) **Jerarquía Normativa** - La actividad administrativa debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas

c) Igualdad Juridica: La autoridad en su actuacion, no debe establecer excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en igualdad de condiciones se concede a otros

d) Razonabilidad: La autoridad debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva, para que su actuacion no sea arbitraria, injusta o absurda.

HONRADEZ

Concepto - Obligación del servidor publico de ser honorable y de buenas costumbres (Dignidad, Integridad)

Finalidad - Evitar que se dañe el prestigio y eficacia de las funciones publicas

Ámbito de aplicacion.

A. En el ejercicio de su cargo

- 1) Las relaciones del funcionario con sus superiores
- 2) En relaciones con sus iguales
- 3) En relaciones con sus subalternos.
- 4) Con el publico interesado en asuntos a su cargo.

B. Actos ajenos a su cargo

Ambito de la vida privada del servidor
publico

LEALTAD

Concepto - Consiste en la obligacion de los servidores publicos
de actuar en interes exclusivos de la Nacion

Finalidad - Cuidar durante el desempeño del cargo los intereses
de la Nacion en razon del bien publico

Causas que pueden afectar este deber

- Inobservancia del secreto.
- Violaciones al Ordenamiento Juridico Positivo del
Estado
- Denigracion del Estado y sus Instituciones
- Uso ilicito de Recursos Economicos Publicos.
- Delitos contra la Administracion Publica.

IMPARCIALIDAD

Concepto - Obligación de los servidores publicos de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relacion con ellos, con motivo de sus funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos en perjuicio de otros.

Finalidad - Evitar que el ejercicio de las funciones publicas sea arbitraria, irrazonable e injusta, por razones de distinciones discriminatorias.

EFICIENCIA

Concepto - Obligación de los servidores publicos a fin de alcanzar los fines propuestos con el uso mas racional posible de los medios existentes (Obtener el fin al menos costo posible)

3.2. El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Publicos.

El articulo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, salvaguarda la garantia de audiencia prevista en el articulo 14 de nuestra Constitucion

En este artículo, se establece el procedimiento a seguir por parte de la autoridad para poder determinar la responsabilidad que en su caso incurrió o no, el servidor público, el cual se iniciará con la citación que se haga del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, así como su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.

Así mismo establece que debiera mediar entre la citación y la celebración de la audiencia un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince, una vez desahogadas las pruebas, se resolverá dentro del término de treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando la resolución al interesado dentro del término de setenta y dos horas.

Sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre las muchas lagunas y obscuridades que presenta, no establece un procedimiento correcto e idóneo para la tramitación del asunto, esto es, no hace señalamiento para la admisión, desahogo y preparación de las pruebas, entre otras situaciones teniendo que auxiliarse del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en muchas de las ocasiones no se encuadra en el supuesto jurídico aplicable para la mejor tramitación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los servidores

publicos, por lo que es necesario se establezca un Código de Procedimiento en Materia Administrativa

Para la imposición de la sanción al responsable, se deberán tomar en cuenta una serie de elementos que se encuentran previstos en el artículo 54 de La Ley de Responsabilidades, la gravedad, las condiciones socioeconómicas, el nivel jerárquico, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, así como el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de las obligaciones

Por su parte el servidor público, tiene como medios de defensa para impugnar la resolución, el Recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad, los cuales podrá interponer optativamente (art. 73 LFRSP).

El Recurso de Revocación lo presentará ante la propia autoridad que conoció del asunto, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la resolución recurrida, resolviendo la autoridad, dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas (art. 71 LFRSP).

3.2.1 Apercibimiento

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como primera sanción administrativa al apercibimiento privado o público, sin establecer la forma de aplicar cada uno de ellos.

El Apercibimiento es una corrección disciplinaria, a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

El Código Penal del Distrito Federal, en su artículo 43 nos da una definición de apercibimiento, entendiéndolo de la siguiente forma:

Art. 43.- El apercibimiento consiste en la conminación que el Juez hace de una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que esta en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer este, será considerado como reincidente.⁽¹⁾

(1) Código Penal. Edición de Deusto. México 1957, pag. 11.

3.2.2. Amonestación

Al igual que el Apercibimiento, la Amonestación se encuentra en dos sentidos, privada y pública y de la misma manera no establece la forma de su ejecución

La Amonestación es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se puede encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

El Código Penal para el Distrito Federal nos da como definición de Amonestación el siguiente:

Art. 42.- La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide

Esta manifestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al Juez.

3.2.3. Suspensión

La Suspensión es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulan dos tipos diferentes de suspensión. La que se aplica como sanción prescrita en el artículo 53 fracción III, y la señalada por el artículo 64 fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental la cual no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

3.2.4 Destitución

La Destitución es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo cargo o comisión que desempeña en el servicio público por habersele encontrado responsable en términos de Ley.

3.2.5. Sanción Económica

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la sanción económica era aplicada por el superior

3.2.3. Suspensión

La Suspensión es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulan dos tipos diferentes de suspensión: la que se aplica como sanción prescrita en el artículo 53 fracción III, y la señalada por el artículo 64 fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental la cual no prejuzga sobre la responsabilidad del inculcado.

3.2.4 Destitución

La Destitución es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo cargo o comisión que desempeña en el servicio público por habersele encontrado responsable en términos de Ley.

3.2.5. Sanción Económica

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecía que la sanción económica era aplicada por el superior

jerarquico de la dependencia, cuando el lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no excedia de cien veces el salario minimo mensual vigente en el Distrito Federal, ya que las que excedian de dicho monto, eran aplicadas por la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo, sin embargo a raíz de las reformas efectuadas a la ley en sus articulos 56 fraccion VI y 60 publicadas en el Diario Oficial de la Federacion el 24 de diciembre de 1996, delega facultades a los Organos de Control Interno para imponer cualquier tipo de sanciones, quedando de la siguiente manera

Art. 56

I a V

VI - Las sanciones economicas seran aplicadas por la
 Contraloria Interna de la Dependencia o Entidad

Art. 60.- La Contraloria Interna de cada Dependencia o Entidad sera competente para imponer sanciones disciplinarias.

En casi todos los casos la sancion economica que se imponga sera de dos tantos del lucro indebidamente obtenido y del daño o perjuicio causado, excepcion hecha en el beneficio señalado por el articulo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, donde se reduce el monto de la sancion economica a dos tercios de la que debio haberse impuesto originalmente cuando el servidor publico

presunto responsable se arrepintiera o confesara su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones.

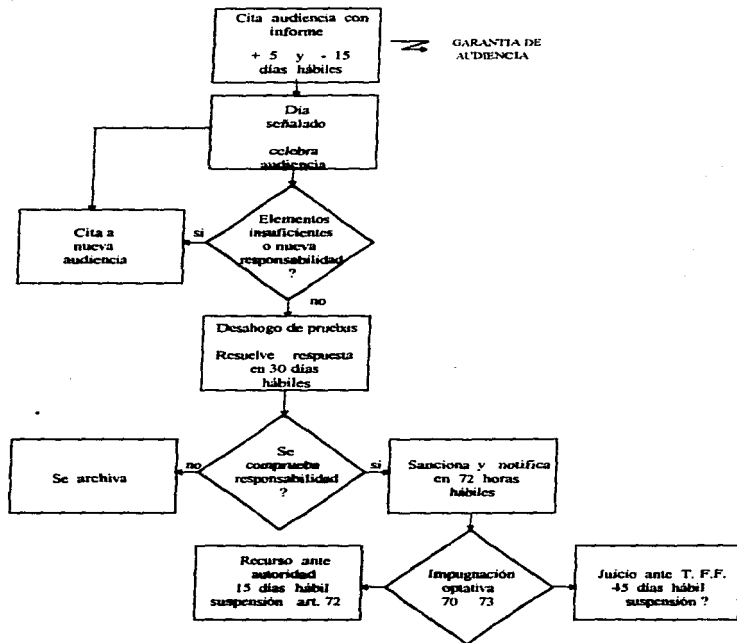
3.2.6. Inhabilitacion

La Inhabilitacion es la prohibicion temporal para ejercer un empleo cargo o comision en el servicio publico decretada por autoridad competente. sera aplicada por resolucion jurisdiccional, la cual debera ser dictada por el organo correspondiente segun las leyes aplicables, de acuerdo a lo establecido en la Ley de la Materia

Asi mismo, el articulo 53 de la Ley de la Materia, condiciona el reingreso a trabajar a la Administracion Publica Federal, en aquellos casos en que una persona que hubiera sido inhabilitado en los terminos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comision en el servicio publico una vez transcurrido el plazo de inhabilitacion impuesta se requerira que el Titular de la Dependencia o Entidad a la que pretenda ingresar de aviso a la Secretaria, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia ya que en caso de no ser asi, sera causa de responsabilidad administrativa en los terminos de Ley, quedando sin efecto el nombramiento.

SANCIONES DISCIPLINARIAS

PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 64 L.F.R.S.P.



CAPITULO IV

LA POLICIA FISCAL FEDERAL

4.1 CONCEPTO DE POLICIA.

Para poder entrar a fondo sobre el estudio de la invasion de funciones que realiza la Administracion Central de la Policia Fiscal federal, es necesario comprender el significado del termino Policia en un sentido abstracto y amplio, y no unicamente como la persona fisica investida por el Estado para realizar la funcion, pues esta solamente es una forma de manifestar su autoridad

El maestro Rafael de Pina, da como definicion la siguiente. Funcion que tiene por objeto el mantenimiento del orden publico (policia gubernativa), el auxilio a la justicia penal para el descubrimiento del delito y del delincuente (policia judicial) y la prevencion de las actividades dañosas a la salud pública (policia sanitaria) ¹⁴

¹⁴ De Pina Vera, Rafael - Diccionario de Derecho - Editorial Ferrus - 2a Edicion - Mexico 1976 - pagina 411

Por su parte el Doctor Guillermo Cebanillas da una serie de definiciones entre las que se encuentran las siguientes de la siguiente: Como buen gobierno, se señalan cual finalidades de la policia la bondad o disciplina de las costumbres, el mantenimiento del orden publico, la proteccion de la propiedad y la libertad individual el velar por la salud publica, reprimir los abusos que puedan cometerse en el comercio, el ornato publico, la higiene de las vias publicas, la represion de los juegos prohibidos, la vigilancia de ociosos y la detención de vagos y en general la observancia de las leyes, reglamentos y bandos

La Policia constituye una manifestacion del poder de autoridad del Estado, para cumplimiento de los expresados objetivos. De modo especial, la Administracion necesita un cierto poder coactivo que asegure el mantenimiento del orden publico y a este fin tiende la Policia en el orden social establecido

Esta realizacion del orden publico, necesita de ciertos elementos activos que den fuerza al poder coactivo del Estado, pero esta fuerza no tiene por mision de ser disgregadora, sino de cumplir fines de carácter esencial. Cuando la Policia no cumple tal mision, deja de representar el poder de autoridad del estado y pasa a ser instrumento de intereses personales, pero nunca de los generales, totalizados en la vida ciudadana plena y consciente

POLICIA ADMINISTRATIVA:- Aquella que tiene por finalidad impedir los delitos previniendolos "Servicio publico que tiene por objeto asegurar, mantener o restablecer el orden público, ya sea previniendo la infraccion de los reglamentos, de las ordenes o de los gestos apropiados; ya sea reprimiendo las violaciones del orden público mediante el empleo de la fuerza material "

POLICIA PREVENTIVA - La administrativa que tiende a la evitacion de daños o males, es concretamente a impedir la perpetracion de delitos y la incubacion de los factores sociales que los facilitan

4.2 DEFINICION DE POLICIA FISCAL FEDERAL

De los conceptos anteriores, podemos observar que una de las funciones de la policia es la preventiva y de conformidad al acuerdo de fecha 31 de diciembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federacion, mediante el cual se establece el Manual de Organización de la Policia Fiscal Federal, en su considerando establece que la citada corporacion esta facultada para llevar a cabo la prevencion de delitos fiscales, apoyar a las autoridades fiscales

⁽²⁾ Cabanillas, Guillermo - *Tratamiento de Delitos Fiscales* - Tomo III Editorial Ius de México, 1997, 6ª Edición, Páginas 119-120

en la ejecucion de sus facultades de inspeccion, supervision y vigilancia, asi como para realizar la vigencia aduenera

Esto es, la Administracion Central de la Policia Fiscal Federal, es la autoridad en la que la Secretaria de Hacienda y Credito Publico ha depositado la facultad de prevenir y detectar los delitos fiscales, dicha atribuciones les podemos indicar de la siguiente manera :

I - Inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte y tenencia de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, en las aguas territoriales y playas exclusivas maritimas, en las aguas territoriales y playas maritimas, en la zona economica exclusiva adyacente al mar territorial, en los aeropuertos, en una franja de doscientos kilometros de ancho paralela y adyacente a las fronteras y en otra de cincuenta kilometros de ancho adyacentes a dichas playas

II - Secuestrar, dentro de los lugares y zonas mencionadas en el punto I, las mercancías y los medios de transporte en que se conduzcan

III - Verificar en los transportes la legal importacion o tenencia de mercancías de procedencia extranjera y

proceder, en su caso a su embargo o secuestro, tanto de unas como de otros

De lo anterior podemos definir a la Policia Fiscal Federal de la siguiente manera:

Es la autoridad competente para determinar que las mercancías de procedencia extranjera que se importan al país, cubran los requisitos legales.

4.3. OBLIGACIONES DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL

El Manual de Organización de la Administración Central de la Policia Fiscal Federal se compone de 43 artículos los cuales están divididos en once capítulos en los que se encuentra señalada su estructura orgánica y funcional así como las obligaciones genéricas y específicas que cada elemento de la Policia Fiscal de acuerdo a su nivel jerárquico debe cumplir

Los once capítulos se dividen de la siguiente manera:

- I. Disposiciones Generales
- II. Estructura Orgánica
- III. Disposiciones Generales de la Policia Fiscal Federal
- IV. Funciones Específicas de la Policia Fiscal Federal.
- V. Funciones Específicas de la Policia Fiscal Federal en cada

- Coordinacion de Administracion Fiscal.
- VI Requisitos de Seleccion, Ingreso, Baje y Vacaciones.
- VII Disciplina y Sanciones de la Policia Fiscal Federal.
- VIII Promociones y Ascensos
- IX Estimulos y Recompensas
- X Uniformes
- XI Insignias, Escudo, Gafete y Sector

De los 43 articulos que se compone el Manual de Organizacion de la Policia Fiscal Federal, transcribiremos el 23º, en el cuales se contempla el catalogo de conductas que rige a los miembros de esa corporacion y que deben observar durante sus labores.

CAPITULO VII

DISCIPLINA Y SANCIONES DE LA

POLICIA FISCAL FEDERAL

ARTICULO 23 - Los elementos de la Policia Fiscal Federal, ademas de las obligaciones que les imponen otros ordenamientos legales como servidores publicos deberan ajustarse a la disciplina de la operacion, conforme a lo siguiente

I.- La disciplina es la norma de conducta que obtienen los elementos de la Policia Fiscal Federal en los terminos de las leyes, reglamentos y otras disposiciones, por lo que sera indebida y sancionada toda extralimitacion o actividad contraria a derecho

II - Abstenerse de usar la fuerza salvo cuando las circunstancias si lo requieren en el cumplimiento de coasiones o bien para realizar detenciones o secuestros de mercancias o vehiculos

III - No usar armas, uniformes e insignias con las que haya sido investido fuera de las horas y lugares de servicio, ni ostentar el cargo en estas condiciones

IV.- Realizar sus funciones con honestidad diligencia, oportunidad reserva y discrecion

V - Tratar con respecto atencion diligencia y sin presion a coaccion alguna al publico

VI - Abstenerse de portar armas distintas a las autorizadas legalmente

VII.- Presentarse al servicio sin aliento alcoholico y sin efectos de bebidas embriagantes o de alguna droga.

VIII - Efectuar unicamente las investigaciones ordenadas por sus superiores.

IX.- Mantener informados en forma permanente a sus superiores de su ubicacion y las funciones que realiza.

X - Expedir o ejecutar ordenes, cuya realizacion constituya un delito; el superior jerarquico que las dice o el subalterno que las cumpla, seran responsables conformes a las leyes penales y responsabilidades oficiales.

XI.- Desempeñar las labores inherente a su puesto y rango con el cuidado, esmero, eficiencia y eficacia que requiera la realizacion de los programas de la Secretaria.

XII.- Conducirse con rectitud y respeto con sus superiores jerarquicos, compañeros y subordinados.

XIII.- Sujetarse a la Direccion y Dependencia de sus jefes inmediatos, cumpliendo las disposiciones que estos le señalan en el ejercicio de sus atribuciones e informar con oportunidad de cualquier irregularidad en el servicio de que tengan conocimiento.

XIV - Guardar con reserva los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo del trabajo, que tengan caracter secreto o que por su naturaleza no deban ser objeto de divulgacion.

XV - Evitar la ejecucion de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, asi como cuidar y conservar en buen estado el armamento, documentos, correspondencia, valores, maquinaria y equipo utiles y demas efectos que se le proporcionan para el desempeño de su trabajo o que tengan bajo su custodia e informar por escrito a sus Jefes Inmediatos los desperfectos que los citados bienes sufran tan pronto lo advierta.

XVI - Cubrir la reparacion del daño que intencionalmente por negligencia o impericia, causen a los bienes que estan a su servicio y que son propiedad de la Secretaria.

XVII.- Asistir puntualmente al lugar que le sea señalado para el desarrollo de sus funciones, permaneciendo en el durante el tiempo que se le indique, de acuerdo con la naturaleza del servicio y de los sistemas de relacion que se establezcan.

XVIII - Usar en el desempeño de las labores los uniformes, armamento y equipo de seguridad que la Secretaría le proporciona.

XIX - Notificar en su unidad de adscripción los casos de enfermedad o accidente que le afecten y le impidan continuar ejerciendo su función.

XX - Permanecer en su centro de trabajo el tiempo indispensable para prestar el apoyo que se requiere en los casos de catástrofe o riesgo inminente en que peligre la vida o seguridad de sus compañeros, los funcionarios o la existencia misma de las instalaciones y asimismo observe en todo los casos las disposiciones en materia de riesgos.

XXI - Permanecer en funciones hasta en tanto hege entrega de las mismas y en su caso de los fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén bajo su custodia, devolución de material e informe del estado de los asuntos, máquinas y equipo de acuerdo con las disposiciones aplicables y con sujeción o renuncia.

XXII - Comprender ante la autoridad competente que lo requiere cuando se trate de hechos propios o le consten los mismos.

XXIII - Someterse y aprobar los exámenes médicos periódicos, incluyendo los que se practiquen para la detección de farmacodependencia y participar en los cursos de adiestramiento y capacitación que señale la Dirección

XXIV - Conocer, cumplir y hacer cumplir en general las disposiciones que en torno al servicio de la Policía Fiscal Federal prevengan las leyes y demás ordenamientos relacionados con sus actividades

XXV - Llevar a cabo en cada una de las unidades administrativas de su adscripción la práctica del ceremonial relativo a los honores, a la insignia nacional, en los términos de la Ley respectiva

XXVI - Abstenerse de cruzar las líneas divisorias del Territorio Nacional uniformados y en vehículos oficiales salvo que se trate de comisiones estrictamente oficiales, que cuenten con autorización expresa de la autoridad. La infracción a esta disposición traerá como consecuencia la baja inmediata del elemento de la corporación

De lo anterior se observa que dicho artículo como se indicó es un catálogo de conductas entre las que se señalan las de no usar armas o uniformes fuera de las horas o lugares de servicio; guardar respeto a sus subordinados y superiores entre otras disposiciones que ya se encuentran previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es, el manual de Organización de la Administración Central de la Policía Fiscal Federal hace una serie de señalamientos casuísticos que deben ser observados por los elementos que la integran, pero que en lo general se encuentran contempladas en el artículo 47 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.4. FACULTADES DEL DIRECTOR DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL EN LA IMPOSICION DE SANCCIONES.

El Manual de Organización de la Administración Central de la Policía Fiscal Federal, en su artículo 10 establece las facultades que le son exclusivas del Director de la misma, siendo las siguientes:

ARTICULO 10.- El Director de la Policía Fiscal Federal ejercerá, además de las facultades que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atribuye a la citada corporación, las que se le delegan a continuación:

I - Formular, para aprobacion superior, un programa integral de prevencion de delitos fiscales, de apoyo a las autoridades fiscales competentes en materia de inspeccion, supervision y vigilancia de ejecucion y de la vigilancia aduanera.

II - Mantener el orden, disciplina y honorebilidad de su personal

III - Proponer el acuerdo superior los planes y programas de actividades de la policia fiscal, asi como evaluar sus resultados

IV - Elevar el acuerdo de la superioridad los diversos asuntos operativos y administrativos de la corporacion que asi lo requieren

V - Proponer y vigilar que se proporcione a los miembros de la corporacion que depende de la Direccion la capacitacion y el adiestramiento que requiere su funcion

VI - Evaluar conjuntamente con el personal de las demas Direcciones Generales, el desempeño del personal que integre la Policia Fiscal Federal

VII.- Instruir al personal de la corporacion sobre la normatividad que debe regir el desempeño de su funcion. por conducto de los Coordinadores de Administracion Fiscal cuando se trate de personal que dependa de ellos o de las Aduanas. asi como vigilar se cumpla estrictamente por parte de su personal

VIII - Aplicar las sanciones y medidas disciplinarias previstas en el presente Acuerdo

IX.- Turnar a la Contraloria Interna de la Secretaria las denuncias presentadas contra el personal de la corporacion

X.- Coordinar enlaces de interaccion con los servicios aduaneros de otros paises con lo que se tenga celebrado convenio al respecto

XI - Informar a la Procuraduria Fiscal de la Federacion de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones que puede constituir delitos fiscales o delitos de los servidores publicos de la Secretaria en el desempeño de sus funciones

De las fracciones transcritas cabe destacar la señalada con el numeral VIII. en la que se establece la facultad de imponer sanciones.

las cuales se encuentran previstas dentro del Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal en su artículo 25 y que a letra dice

ARTICULO 25 - La autoridad superior en orden de jerarquías tendrá derecho cuando así proceda imponer las siguientes sanciones, independientemente de las que correspondan conforme a otros ordenamientos legales

- I - Amonestacion privada o publica
- II - Arresto hasta por 72 horas
- III - Suspension.
- IV - Cese

Asi mismo, los articulos 26 al 30 del multicitado Manual, tipifica en que casos corresponde cada sancion de la siguiente manera

ARTICULO 26 - La amonestacion es el acto mediante el cual el superior jerarquico señala al subordinado las faltas cometidas o el incumplimiento de sus obligaciones y lo conmina a reorientar su conducta

Procede la amonestacion por contravencion el dispuesto por el articulo 23, fracciones V, VIII, IX y XI, anterior

ARTICULO 27 - Arresto es la reclusión del elemento en el interior del recinto fiscal, donde se encuentre desempeñando sus funciones sin menoscabo de cumplir con las tareas que se le asignen

El arresto procedera por

- I - La acumulacion de tres amonestaciones por un mes
- II.- El desacato a las instrucciones de un superior, cuando no cause lesión grave al servicio
- III.- Por faltar dos veces seguidas, con causa justificada
- IV.- Por reincidir en una falta, por la cual hubiere sido amonestado
- V.- Por contravencion a lo dispuesto por el articulo 23, fracciones II, VI, VII, XVII XIX y XXII anterior.

ARTICULO 28 - La suspension de sueldos y funciones, sin responsabilidad alguna para la Secretaria, procedera en los casos en que el elemento se encuentre sujeto a averiguacion administrativa por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades; a mas de los anterior, procedera suspender al elemento en el disfrute de su sueldo y

desepeño de su función por violacion a lo establecido por el articulo 23, fracciones III, XIV, XV, XVI y XX, anterior

ARTICULO 29 - La suspension de sueldos y funciones procedera hasta por noventa dias, por faltas graves y su imposicion correspondera al Director de la Policia Fiscal Federal.

ARTICULO 30 - Por la reincidencia en la comision de faltas o por la omision de una falta grave que amerite esta sancion, el Director General de Aduanas podra determinar el cese o baja definitiva del elemento.

Procede al cese del elemento de la corporacion que incurra en violacion a las normas contenidas en el articulo 23, fracciones IV, VII, X, XIX XXIII y XXIV anterior

De lo anterior se observa que se estan otorgando facultades sancionadoras al Director de la Administracion Central de la Policia Fiscal Federal, por irregularidades administrativas cometidas por elementos adscritos a esa Dependencia, siendo que de acuerdo a la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentran delegadas en la Contraloría Interna, invadiendo con esto su ámbito de competencia, situación que se estudiara más a profundidad en el siguiente capítulo.

Es importante hacer el señalamiento, que si bien es cierto en el multicitado Manual, no se establecen todas las sanciones administrativas que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo cierto es que atendiendo a su naturaleza administrativa, estas tienen la finalidad de imponer una sanción al elemento que ha incumplido con sus deberes como Policía Fiscal, sanciones que pueden incluso llegar a separar al servidor público de su empleo.

C A P I T U L O V

LA INVASION DE FUNCIONES DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL EN RELACION CON LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

5.1. LA FUNCION DE LA UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA

A raíz de la creación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el mes de enero de 1985, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se establecieron las bases para que cada Dependencia y Entidad del sector público, se estructurara un órgano de control interno, dependiente funcionalmente del Titular y normativamente de la Secretaría mencionada.

La Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inició sus labores formalmente el 4 de abril de 1983, como órgano de apoyo del C Secretario, para impulsar la modernización de los procedimientos administrativos y vigilar el óptimo aprovechamiento de los recursos de las unidades administrativas del sector hacendario.

La Contraloria Interna esta regulada por los lineamientos, normas y disposiciones que expide la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo. Su objetivo principal es el de fortalecer y hacer integral la funcion de control y evaluacion, asi como vigilar y comprobar el cumplimiento de las normas administrativas que dictan la areas competentes.

La Unidad de Contraloria Interna se constituye como organo de apoyo del Secretario en materia de control y evaluacion para impulsar la modernizacion de los sistemas administrativos y promover la renovacion moral de los servidores publicos.

El marco de actuacion de la Unidad de Contraloria Interna, se sitia en disposiciones establecidas en la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Organica de la Administracion Publica Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico y entre mas que se establecen por Leyes, Decretos y Reglamentos, asi como por las normas, lineamientos y disposiciones que emita la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo.

Por su parte conforme al articulo 13 del Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico publicado en el Diario Oficial el 11 de septiembre de 1986, indica que compete a la Unidad de Contraloria Interna el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 13 La Unidad de Contraloría Interna estará a cargo de un Contralor Interno que será designado por el Secretario, previa opinión que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la que compete

I Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulen el funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría.

II Apoyar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la expedición e instrumentación de normas que regulen control, fiscalización y evaluación gubernamental, y de la gestión pública

III Ordenar y practicar auditorías internas, administrativas y operaciones a las unidades administrativas que conformen la Secretaría, formular observaciones y medidas correctivas mediante recomendaciones para la promoción de la eficiencia y eficacia operacional.

IV. Practicar auditorias a los centros de computo de las unidades administrativas de la Secretaria, a fin de que se aplique la normatividad vigente en materia de informatica

V. Evaluar la eficiencia, eficacia, confiabilidad y confidencialidad de los sistemas de procesamiento electrónico de datos utilizados en las unidades administrativas que conforman la Secretaria, para comprobar que su funcionamiento se apege a los programas, políticas, leyes, reglamentos y normas vigentes, y verificar la existencia de medidas de seguridad para la integridad y salvaguarda de la información en medios magnéticos.

VI. Evaluar el cumplimiento de programas y presupuestos de las unidades administrativas de la Secretaria y de las entidades del sector coordinado por ella, así como proponer medidas tendientes a lograr una autoevaluación permanente de cada una de las mencionadas unidades administrativas/entidades.

VII. Realizar acciones preventivas analizando los principales factores que inciden negativamente en la operación, a fin de elevar la eficiencia y eficacia de la misma y de la aplicación de los recursos, así como el apego a las leyes y normas aplicables.

VIII Solicitar la practica de auditorias, investigaciones, diligencias o actuaciones, dentro del ambito de su competencia a los organos internos de control de las entidades del sector coordinado por la Secretaria.

IX. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores publicos adscritos a la Secretaria o a las entidades del sector paraestatal coordinado por ella:

X. Realizar o solicitar que se realicen las investigaciones necesarias respecto de los actos que pudieren constituir responsabilidad administrativa asi como instaurar y desahogar a traves de las diligencias necesarias el procedimiento administrativo de responsabilidades que señala la ley de la materia, e imponer las sanciones administrativas que proceden conforme a derecho.

XI. Solicitar el apoyo de las unidades administrativas de las dependencias, para que en su auxilio practiquen las diligencias o actuaciones que les soliciten por escrito:

XII. Solicitar que se ejecuten las resoluciones dictadas en contra de servidores publicos adscritos a la Secretaria o a las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, en las que se imponga alguna sancion administrativa, a traves de los mecanismos que juzgue convenientes, y verificar el efectivo cumplimiento de las mismas.

XIII. Dar vista a la Secretaria de Contreloria y Desarrollo Administrativo y a la Procuraduria Fiscal de la Federacion de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos de los servidores publicos de la Secretaria o de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, a fin de que ejerzan sus facultades, asi como en los casos en que procede la suspension, destitucion o inhabilitacion de dichos servidores publicos.

XIV. Sustanciar y resolver los recursos que interpongan los servidores publicos de la Secretaria o de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, respecto de las resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables, y

XV. Asesorar en la materia de su competencia a las unidades administrativas de la Secretaría y a los organos internos de control de las entidades coordinadas por ella

Como ya se indico en capitulos anteriores, el 24 de diciembre de 1986, fue publicado en el Diario oficial de la Federacion, Decreto por el cual se reforma la Ley Organica de la Administracion Publica Federal, la Ley Federal de las Entidades Parastatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos

Asi las cosas, el articulo 37 fraccion XII de dicho decreto establece lo siguiente

XII - Designar y remover a los titulares de los organos internos de control de las dependencias y entidades de la Administracion Publica Federal y de la Procuraduria General de la Republica, asi como a los de las areas de auditoria, quejas y responsabilidades de tales organos, quienes dependeran jerarquicamente y funcionalmente de la Secretaria de Contraloria y desarrollo administrativo "

Visto lo anterior, es indiscutible que la Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo, extendio sus brazos de actuacion, pues con anterioridad, unicamente formulaba su opinion sobre el nombramiento, dicha reforma va encaminada a que el Titular

del Organó de Control, así como sus auxiliares más cercanos no tengan un lazo de subordinación respecto del Titular de la Secretaría que los nombre, lo que impediría su libre desenvolvimiento, lo cual en teoría no sucedería al no depender jerárquicamente de este

Por otra parte, el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, establece como objetivo de la Unidad de Control Interna el promover la eficacia, eficiencia y apego a la norma, por parte de las unidades administrativas de la dependencia, así como de los servidores públicos adscritos a ellas, auditando y evaluando los sistemas de control de supervisión, además de fomentar la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales, financieros y organizacionales, constituyéndose como una de sus funciones la de atender las quejas y denuncias formuladas con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a la Secretaría, practicar o solicitar que se realicen investigaciones respecto de los actos que pudieran constituir Responsabilidad Administrativa, así como instaurar y desahogar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, e imponer en su caso las sanciones administrativas que procedan conforme a Derecho

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

En ese orden de ideas, es indiscutible que compete a la Unidad de Contraloría Interna, el conocer y resolver sobre acciones u omisiones de parte de los servidores públicos que integran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que puedan constituir responsabilidad en su actuar, por lo que la Administración Central de la Policía Fiscal Federal, invade su ámbito de competencia al emitir alguna de las resoluciones que ya se señalaron respecto de su personal además de que se cometen otras situaciones irregulares las cuales se precisaran más adelante.

5.2. La Unidad de Contraloría Interna como único órgano Para determinar la responsabilidad del servidor público.

Una vez, hecho el señalamiento de las funciones y facultades tanto de la Administración Central de la Policía Fiscal Federal y de la Unidad de la Contraloría Interna dependientes ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es indudable, que este último es el órgano competente para imponer la sanción administrativa, toda vez que la relación laboral de la Policía Fiscal, en cuanto a los servicios que presta debe considerarse como de naturaleza administrativa, ya que se encuentra adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y dada la característica del servicio que se presta, los Policías Fiscales deben asimilarse a un servidor público, en virtud de que representan a la Secretaría de

Hacienda y Credito Publico. en funcion de la aplicacion de normas coercitivas en el ambito fiscal.

Esto es asi, en razon de que en tratandose de los cuerpos de seguridad publica, como lo es la Policia Fiscal, el servicio que presta debe considerarse de naturaleza administrativa, ya que esta clase de servidores con su actuacion pueden afectar la esfera juridica de los particulares, y en esa medida no podria dársele a la relacion laboral que los une al Estado, una tonica puramente civil.

La relacion laboral de un Policia Fiscal con la dependencia a la que esta adscrito no es equiparable a un contrato de prestaciones de servicios, ya que atendiendo a lo señalado en articulo 5º del multicitado manual de organizacion, se establece que el personal que integra la Policia Fiscal Federal, sera de confianza y sus nombramientos se hacen por las autoridades competentes de la Secretaria, por lo tanto si el Policia Fiscal cuenta con facultades ejecutivas que afectan a los particulares hasta el punto de que estos pueden ser privados de su libertad por esta clase de elementos, indefectiblemente estamos en presencia de un empleado que forzosamente tiene caracter de servidor publico, puesto que de otra forma no podria conferirsele un espectro de atribuciones como el descrito, y en ese tenor debe aplicarse con todo rigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, y no un ordenamiento interno, como el Manual de Organizacion Interna de la Policia Fiscal Federal.

A mayor abundamiento como la Policia Fiscal Federal esta adscrita organicamente a la Secretaria de Hacienda y Credito Publico es claro que la misma torna parte de la Administracion Publica Federal. por lo que si alguno de sus miembros incurre en irregularidad en el desempeño de sus funciones, el ordenamiento que debe aplicarse es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos y no una disposicion de caracter interno emitido por la propia dependencia a que esta adscrito el cuerpo policiaco mencionado ya que esto ultimo no seria concorde con la naturaleza de los servicios que prestan los Policias Fiscales Federales

Sirve de apoyo al criterio anterior por analogia la Jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion P/J 24.95, visible en el Semanario Judicial de la Federacion y su gaceta en el mes de septiembre de 1995, pagina 48 que al tenor dice lo siguiente

"POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA - La relacion Estado-empleado fue en principio de naturaleza administrativa pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y proteccion de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relacion equiparandole a una de caracter laboral y ha considerado al Estado como un

patron sui generis. Sin embargo de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal de servicio exterior para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y el Estado la autoridad. Por tanto si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y el Estado equiparado a un patron, de donde se concluye que la relación que guarden con el gobierno del estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a esta no constituyen actos de particulares sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito "

De conformidad con lo anterior, y tomando en cuenta que la relación laboral que une a la Policía Fiscal Federal con la Dependencia a la que está adscrita, es de carácter administrativo, las sanciones que impone la Administración Central de la Policía Fiscal Federal viola los requisitos de fundamentación y motivación derivados de los artículos 16 Constitucional, y 38 del Código Fiscal Federal, ya que al sancionar a sus elementos se utiliza un ordenamiento de carácter interno de la dependencia, y no la Ley que correspondía a la naturaleza del servicio que prestan los elementos de la Policía Fiscal Federal.

5.3 Consecuencias en la invasión de funciones por parte de la Policía Fiscal Federal.

Son varias las cuestiones irregulares que acontecen por el hecho de que la Administración Central de la Policía Fiscal Federal imponga sanciones.

Podemos empezar haciendo mención del incumplimiento que se hace respecto del artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se establece la obligación de comunicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que el servidor público ha sido sancionado a efecto de que este sea registrado.

Art 68 - Las Resoluciones y acuerdos de la Secretaria y de las Dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capitulo constaran por escrito y se asentaran en el registro respectivo, que comprendera las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas entre ellas, en todo caso, las de inhabilitacion.

Visto lo anterior, no es posible registrar la sancion que imponga la Administracion Central de la Policia Fiscal Federal, la cual como ha quedado señalado tiene un procedimiento diferente para determinar la presunta o no responsabilidad del servidor publico.

Una vez que fue impuesta la sancion al elemento de la Policia Fiscal por parte de la Administracion, esta es comunicada para su conocimiento a la Unidad de Contabilidad Interna de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico, la cual no puede sancionar nuevamente al servidor publico ya que de hacerlo asi contraveniria el articulo 23 de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, hace mencion que no podran imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Art 23 - Ningun juicio criminal debera tener mas de tres instancias. Nadie pude ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea en el juicio se le absuelva o se le

condene. Queda prohibida la practica de absolver de la instancia.

Asi mismo, dicha garantia es reiterada en los articulo 109 de la Constitucion y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos.

Art 109 -

Los procedimientos para la aplicacion de las sanciones mencionadas se desarrollaran autonomamente. No podran imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza

Art 4 - Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidas en mas de uno de los casos sujetos a sancion y previstos en el articulo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollaran autonoma e independiente segun su naturaleza y por la via procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el articulo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podra imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

A mayor abundamiento, podemos señalar la siguiente jurisprudencia:

"NON BIS IN IDEM CUANDO NO SE VIOLA EL PRINCIPIO DE - No puede decirse jurídicamente que exista violación al segundo de los supuestos que consagra el artículo 23 Constitucional, que se refiere a que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito por el hecho o circunstancia de que una persona se le instruyen dos procesos por ilícitos de la misma naturaleza si del material probatorio existente se justifica que ambos se cometen en actos distintos. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito.

Otra situación irregular, es la forma en que se lleva a cabo el procedimiento disciplinario, ya que la Administración Central de la Policía Fiscal Federal, no se respeta las formalidades que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual ya fue estudiado en un capítulo aparte, sino que para determinar la sanción a que se hace acreedor el Policía Fiscal Federal, se sigue el siguiente procedimiento:

Una vez que tiene conocimiento el Comandante de la Policía Fiscal Federal de la Aduana, de la comisión de un acto irregular por parte de algún elemento de la corporación, este deberá rendir un parte informe dentro del término de 24 horas a las oficinas centrales de la Policía Fiscal, una vez que es analizada la información por la

Subdireccion de Asuntos Internos, esta determina si es procedente continuar con la investigacion o no de considerarlo conveniente ordenara que el Policia Fiscal se concentre dentro del termino de 72 horas en la Administracion Central de la Policia Fiscal ademas de remitir todas las antecedentes del caso

Una vez que el elemento de la Policia Fiscal se presenta a la Administracion Central, rinde su declaracion sobre el asunto en controversia para posteriormente retornar a la plaza a la cual este comisionado

En cuanto la Administracion Central ha concluido con la investigacion se notifica a los elementos de esa corporacion la sancion impuesta por haber infringido diversos preceptos del Manual de Organizacion de la Policia Fiscal Federal pero dicho procedimiento viola el articulo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos y 14 de la Constitucion Federal en virtud de que no se siguieron las formalidades esenciales que señala la Ley antes mencionada para el efecto de que se citara al presunto responsable a una audiencia, sino que generalmente unicamente se envia al elemento involucrado un fax de sus superiores jerarquicos quedando en total desconocimiento de todas las diligencias y documentos relativos el procedimiento administrativo seguido para sancionarlo, por lo cual la resolucion es ilegal ya que el procedimiento a seguir, debia ser el previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos y no aplicarlo en

base al Manual de Organizacion de la Policia fiscal Federal, y no fundamentarse en el hecho de la prestacion de servicios, asi como la restriccion y funciones de un Policia Fiscal se debe ajustar estrictamente a ese Manual, sino que debe fundamentarse en la Ley citada

5.4. La Policia Fiscal como Organismo de Apoyo.

Podemos considerar que la funcion de la Policia Fiscal Federal, debe estar encaminada a ser un organo de apoyo de la Unidad de Contraloria Interna, la cual estara con ello en posibilidad de determinar de manera mas justa la responsabilidad que en su caso incurrio el elemento de dicha corporacion y esto seria como consecuencia de tener a su alcance los elementos que permitan una correcta y mas exhaustiva investigacion e integracion del expediente respectivo

Esto es asi, ya que al conocer la Administracion Central de la Policia Fiscal Federal, sobre la presunta irregularidad cometida por alguno de sus elementos, no debiera de sancionarlo sino remitir los antecedentes del caso a la Unidad de Contraloria Interna, para que esta en su caso determine si se debe continuar con la investigacion, la cual en su caso le indicara que o cuales diligencias son necesarias llevar a cabo para la debida integracion del expediente.

De considerarlo conveniente, una vez instruido el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades por parte de la Unidad de Contraloria Interna, se podrian evitar una serie de tramites innecesarios que con motivo del centralismo existente, se dan durante su desahogo, debido a las siguientes circunstancias

Podemos empezar señalando que la Contraloria Interna de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico no cuenta con delegaciones regionales, lo que origina que no se puedan llevar a cabo el Procedimiento de Responsabilidades dentro de los plazos que preve la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos como lo es el de notificar dentro de las setenta y dos horas la resolucioin, situacion que podria corregirse toda vez que la Administracion Central de la Policia Fiscal cuenta con personal que pueda llevar a cabo dicho tramite ademas de tener perfectamente ubicado al servidor publico responsable.

Por otra parte, todo servidor publico que es citado para comparecer, debe presentarse indubitablemente a las oficinas centrales de la Unidad de Contraloria Interna situacion que no seria necesario con los elementos de la Policia Fiscal ya que la Administracion Central de dicha corporacion, cuenta con la estructura para que dicha diligencias fueren desahogadas en las instalaciones de la Aduana a la que esten comisionados, toda vez que debido al sistema de rotacion a que son sujetos los elementos de la Policia Fiscal, no permanecen en un solo lugar en forma permanente, sin embargo debido a

que la Administracion Central de la Policia Fiscal, sabe a que Aduena estan comisionados, ellos pueden desahogar la diligencia en dichas instalaciones a traves de su Departamento de Asuntos Legales

Asi mismo, se evitaria que el Policia Fiscal deba de sufragar los gastos de traslado desde la Aduena de su adscripcion (Tijuana, Nuevo Laredo, Piedras Negras, etc.) hasta la Ciudad de Mexico, que el Policia Fiscal este concentrado hasta que el dia en que tenga que desahogarse la Audiencia de Ley, y que no se tenga a un elemento en inactividad por esta circunstancia

Por otra parte, el Departamento de Asuntos Legales de la Administracion Central de la Policia Fiscal, de igual manera podria desahogar las pruebas testimoniales en la propia plaza en la que ocurrieron los hechos, o bien recabar las pruebas documentales que en su caso fueran necesarias

Se puede concluir señalando que la Administracion Central de la Policia Fiscal Federal, debe ser una herramienta de apoyo en la que la Unidad de Contraloria Interna pueda descargar la fase indagatoria, asi como la del desarrollo del procedimiento, quedando reservada para el Organismo de Control la facultad de imponer al servidor publico la sancion correspondiente

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado como organo rector de la sociedad, debe como una de sus principales funciones buscar que sus gobernados tengan confianza en los servidores publicos que la integran, al imponer sanciones ejemplares respecto de aquellos elementos que han defraudado su confianza

SEGUNDA.- El servicio publico, no debe verse como un medio para obtener riqueza, sino que debe entenderse como una forma de desarrollo personal y humano, por lo que el Estado debe buscar los mecanismos que alienten a sus empleados un espiritu de servicio y no se convierta en un refugio de frustraciones

TERCERA.- Es necesario que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, cuente con su propioCodigo Procedimental, a fin de evitar que se apoye en elCodigo Federal de Procedimientos Civiles, el cual en ocasiones no se adecua al momento o situacion juridica del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

CUARTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos, debe de señalar de manera mas precisa la forma de imponer la sanción de la cual es acreedor el servidor publico responsable, toda vez que en su articulo 54, establece una serie de elementos que

deben ser tomados en cuenta por parte del Organó de Control para imponer la sanción. sin embargo no indica si estos deben ser considerados como elementos positivos o negativos de responsabilidad. pues si bien la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emite una guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio. la misma carece de obligatoriedad toda vez que su naturaleza no es normativa sino únicamente señala criterios para adecuar las sanciones al tipo de falta por lo que no existe homogeneidad de criterios en los diferentes órganos de control.

QUINTA.- En el presente trabajo se analizaron los cuatro tipos de responsabilidades en que puede incurrir el servidor público las cuales son la civil. penal política y administrativa mismas que son autónomas entre sí por lo que puede ser responsable de todas y cada una de ellas.

SEXTA.- El Estado está integrado por tres elementos que son indispensables para concebir su existencia siendo estos la Federación Territorial y Soberanía ya que sin estos no se puede entender ningún ente Jurídico-Político como actualmente se conoce.

SEPTIMA.- La Unidad de Contraloría Interna. no solo tiene la función de hacer responsable administrativa y sancionar a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. sino que debe desarrollar métodos de prevención a fin de evitar que se cometan actuaciones irregulares por parte de sus empleados.

OCTAVA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos. en su articulo 53 señala entre sus sanciones el apercibamiento privado y publico y la amonestacion privada y publico. sin embargo no indica cual es la diferencia entre ambas sanciones, ni su forma de ejecucion

NOVENA - La Administracion Central de la Policia Fiscal Federal. no debe de imponer sanciones a los elementos que la integran pues esta facultad esta conterida exclusivamente por mandato de Ley. a la Unidad de Contraloria Interna de la Secretaria de Hacienda Credito Publico. ya que al imponer sanciones dicho procedimiento viola el articulo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos y 14 de la Constitucion Federal en virtud de que no se siguieron las formalidades esenciales que señala la Ley antes mencionada

DECIMA.- La Administracion Central de la Policia Fiscal Federal. debe servir como elemento de apoyo de la Unidad de Contraloria Interna toda vez que al contar con todos los elementos que permitan una investigacion mas exhaustiva. redundara en que la resolucio que emita el organo de control sea mas expedita y ajustada a derecho

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

Acosta Romero, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa S A. Mexico 1989

Barrera Graf, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.
Editorial Porrúa S A. Mexico 1985

Buster, Alvarado. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
UNAM-Manuel Porrúa S A. Mexico 1989

Cardenas, Reul. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
Editorial Porrúa S A. Mexico 1982

Carmona Lara, Maria del Carmen. CODIGO ETICO DE CONDUCTA DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS. Editorial Instituto de Investigaciones
Juridicas. UNAM-SECOGEF. Mexico 1993

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO
ADMINISTRATIVO. Editorial Limusa. Mexico 1990

Frega, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa S A. Mexico 1990

Lanz Cardenas, José Trinidad. LA LEY DE RESPONSABILIDADES EL CODIGO DE CONDUCTA DEL SERVIDOR PUBLICO I. N. A. P. México 1990

Orozco Enriquez, Jose de Jesus. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Editorial Porrúa S A México 1989

Ortiz Reyes, Gabriel. EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Editorial PAC México 1986

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO Editorial Porrúa S A . México 1988

Tena Ramirez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO Editorial Porrúa S A. México 1989

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL

ACUERDO QUE ESTABLECE EL MANUAL DE ORGANIZACION DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL Y QUE DELEGA FACULTADES EN LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE LA INTEGRAN. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA

NOTA ACLARATORIA

Con motivo de la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal, y que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público, la cual viene a sustituir en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos de la citada Secretaría, es pertinente hacer las siguientes aclaraciones efecto de estar en posibilidad de sustentar debidamente el presente trabajo:

La Ley del Servicio de Administración Tributaria, en su artículo 12, señala que contará con una Contraloría Interna, la cual en su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 1997, establece en su artículo 11 su funcionamiento y administraciones de apoyo, dicho Reglamento en su transitorio 5, establece que la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolverá los procedimientos de responsabilidades administrativas, los recursos de revocación que de estos deriven, así como los recursos de revocación que se encuentren en trámite al 1 de julio de 1997, por el incumplimiento de las

obligaciones de los servidores publicos de la Subsecretaria de Ingresos que sean transferidos al Servicio de Administracion Tributaria. Dichos procedimientos y recursos continuaran resolviéndose conforme a las disposiciones legales que lo rigen en tanto que la Contraloria Interna del Sistema de Administracion Tributaria, conocera de los actos de los servidores publicos que se transfirieran al organo desconcentrado en los que no se haya iniciado el procedimiento administrativo de responsabilidades correspondiente y fincará, en su caso, la responsabilidades a que haya lugar en terminos de Ley

La Administracion Central de la Policia Fiscal Federal como parte integrante de la Administracion General de Aduanas, pero a ser parte del Servicio de Administracion Tributaria, y en ese orden de ideas los asuntos que se ventilen antes o despues del 1 de julio de 1997, sera competente para conocer y resolver una u otra Contraloria, esto es el organo de control de la Secretaria de Hacienda y Credito Público o bien la Contraloria del Servicio de Administracion Tributaria; sin embargo, es oportuno hacer el señalamiento que el Acuerdo que establece el Manual de Organizacion de la Policia Fiscal Federal, no sufrio modificacion alguna, por lo que seguira teniendo las facultades y atribuciones que hasta antes de la entrada en vigor de la Ley antes descrita venia realizando, por lo tanto, independientemente del organo de control que conozca y resuelva, seguira invadiendo sus funciones al imponer sanciones a los servidores publicos que la integran, siendo que para ambas

Centralorias Internas. como se señalo en el presente trabajo la funcion de la Administracion Central de la Policia Fiscal Federal, debe ser de una unidad de apoyo.