

389
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

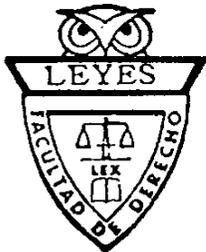
FACULTAD DE DERECHO

“LA PRESCRIPCION PARA EL CASO DE LA
DETERMINACION DE RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS DE CONFORMIDAD CON
EL ARTICULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS”

T E S I S

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

JIMENEZ OLMOS MARIA DEL ROSARIO SALOME



MEXICO, D. F.



257555
1998

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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 2 de octubre de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

La pasante de esta Facultad **JIMÉNEZ OLMÓS MARIA DEL ROSARIO SALOMÉ**, con número de cuenta 8701445-5, ha elaborado la tesis denominada **"LA PRESCRIPCIÓN PARA EL CASO DE LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"**, bajo la dirección de la Lic. **Sonia Vengas Alvarez**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c. c. p. -Dr. Máximo Carvajal Contreras. - Director de la Facultad de Derecho - presente

México,D.F., 28 de Octubre de 1996.

C. LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA .
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

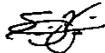
Apreciable Maestro:

La alumna Ma. del Rosario Jiménez Olmos, ha elaborado bajo mi dirección la tesis intitulada " LA PRESCRIPCION PARA EL CASO DE LA DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS " , a fin de optar por el título de LICENCIADO EN DERECHO.

Una vez culminado dicho trabajo, me es grato someterlo a su distinguida consideración por considerar que satisface los requisitos que para este tipo de investigaciones exige el reglamento correspondiente, extendiendo una amplia felicitación a su autor, por tratarse de un trabajo serio y objetivo.

Sin otro particular, le reitero mi admiración intelectual y respetuoso saludo.

ATENTAMENTE



LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ.

AGRADECIMIENTOS

A LA FACULTAD DE DERECHO.

Hoy es tiempo de agradecer a esta emérita Institución todas las enseñanzas que en ella he adquirido para mi realización profesional.

AL LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.

Fue un honor para mi elaborar este trabajo bajo su dirección y desinteresada colaboración. Gracias por sus sabios consejos.

A LA LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ.

Por su incondicional ayuda y admirable ejemplo de un ser excepcional. Gracias por la asesoría y paciencia para llegar al final de esta meta.

A MIS PADRES.

**Por todo su amor y comprensión;
para ustedes y por ustedes he
cumplido una de mis más
anheladas metas.
Gracias, los quiero mucho.**

A MI HERMANO.

**Por todos los momentos bellos
e inolvidables, esperando que
logres tus metas trazadas; sigue
adelante. Te Quiero.**

A MIS ABUELOS.

**Por su admirable ejemplo de
rectitud y honradez. Gracias
por su unión familiar y amor
incondicional.**

A MIS TIOS.

**Que han sido el modelo a
seguir. Les agradezco sus
consejos, apoyo, y su
cariño, que fueron fundamentales
para lograr dar este paso.**

A KARLA.

**Porque ahora forma parte de
nuestra familia, gracias por
compartir conmigo este momento.**

A ETHIEL.

**Porque tú eres la motivación de mi
vida. Mil gracias por tu apoyo y amor,
sin el cual no podría continuar.
Te Amo.**

INDICE .

Introducción.....	3
Capitulo 1. Marco Conceptual.	
1.1. Servicio Público.....	7
1.2. Servidor Público.....	12
1.3. Naturaleza Jurídica de la relación entre el Servidor Público y la Administración Pública.....	14
1.4. Función Pública.....	17
1.5. Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	20
1.6. Sanciones.....	21
1.7. Prescripción.....	23
Capitulo 2. Marco Jurídico Aplicable al Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	24
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	27
2.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	34
2.4. Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales que conforman la Administración Pública Federal.....	35
2.5. Otros ordenamientos legales de aplicación que sancionen las faltas en que incurran los Servidores Públicos.....	41
2.6. Documentos Internos de Apoyo.....	43
Capitulo 3. Atribuciones y Responsabilidades de los Servidores Públicos.	
3.1. Obligaciones.....	44
3.2. Derechos.....	52
3.3. Responsabilidades.....	58

Capítulo 4. El Procedimiento Administrativo.

4.1. Aspectos Generales.....	72
4.2. Audiencia (citación a la).....	82
4.3. Audiencia.....	84
4.4. La resolución y plazos de notificación.....	86

Capítulo 5. La Prescripción en la Responsabilidad Administrativa de acuerdo al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

5.1. Antecedentes.....	92
5.2. Organó Determinador.....	95
5.3. Casos de Procedencia.....	98
5.4. Aplicación Real.....	99

Capítulo 6. Propuestas y Modificaciones al art. 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6.1. Reforma a la Ley.....	104
6.2. Organó Rector.....	105
6.3. Temporalidad.....	107

Conclusiones.....	109
--------------------------	------------

Bibliografía.....	112
--------------------------	------------

Anexos (Jurisprudencia)	117
--	------------

INTRODUCCION.

El acontecer cotidiano y el cada día más constante movimiento dentro de la Administración Pública, hacen que, para los tiempos actuales se presenten cambios de trascendencia importante.

El principal motivo de estos cambios es el buscar el saneamiento de la Administración Pública y poner en práctica su completa depuración, eliminar las ya tan arraigadas trabas burocráticas implicando con esto, deshacerse de todo aquel personal que sea corrupto.

Para lograr tales objetivos es necesario que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tenga aplicación real, es decir que proceda y sancione las irregularidades o las faltas que los encargados del Servicio Público cometan en el ejercicio de sus funciones de manera clara y precisa, para así contribuir al mejor desempeño de la Administración Pública.

Ahora bien, para que esta tarea se lleve a cabo, es necesaria la intervención de autoridades competentes que tengan la función de aplicar la Ley en comento; dichas autoridades son:

1. *Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;*
2. *La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;*
3. *Las dependencias del Ejecutivo Federal; destacando a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*
4. *El Departamento del Distrito Federal;*
5. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
6. *El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;*
7. *El Tribunal Fiscal de la Federación;*
8. *Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la Legislación respectiva, y;*
9. *Los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.*

Estos órganos sancionan a todo servidor público que cometa o incurra en alguna irregularidad en el ejercicio de sus funciones, independientemente de algún otro tipo de responsabilidad en que pueda verse implicado, de tal manera que los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda. Para el desempeño de tal actividad, la encaminada a fincar responsabilidad administrativa, los órganos citados se valen de sus sistemas de control interno; para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con el que se iniciará en su caso, la investigación correspondiente.

Si de las investigaciones hechas se concluye que efectivamente existe responsabilidad atribuible al servidor público implicado se dará inicio en su contra al procedimiento disciplinario correspondiente.

El procedimiento administrativo se inicia con una audiencia de Ley, en donde se le informa al servidor público del asunto entablado en su contra, si es su deseo ser asesorado por representante legal y las pruebas que deba de presentar para salvaguardar su dicho y una vez finalizada tal situación, el órgano rector pasará a determinar una resolución.

El problema en relación con el procedimiento señalado no es el mismo como tal, sino la salvaguarda irregular que para ello existe con nuestro tema de estudio, la prescripción, mismo que se desprende del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Tal preocupación es latente, por lo cual espero que de una forma sencilla y breve se pueda explicar uno de los problemas más comunes que existe dentro del tratamiento del procedimiento relativo al fincamiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En el Capítulo Primero analizaremos los conceptos más importantes para el buen entendimiento y comprensión del presente estudio, como lo son: Servicio Público, Servidor Público, Función Pública, Sanciones y Prescripción.

En el Capítulo Segundo, el cual se refiere al marco jurídico aplicable al sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, haremos mención a los ordenamientos jurídico más usuales y en los cuales de alguna manera nos señalan los lineamientos jurídicos necesarios para saber si existe o no alguna sanción administrativa.

En el Tercer Capítulo hablaremos en forma textual de lo que son: las obligaciones, derechos y responsabilidades de los servidores públicos.

El Cuarto Capítulo enmarca todo lo referente al procedimiento administrativo, es decir, la presentación de una queja o denuncia y terminando con la sanción administrativa que corresponda en cada caso al servidor público implicado.

En el Capítulo Quinto se hace mención a nuestro tema principal " la prescripción ", analizando todas y cada uno de los puntos convenientes e inconvenientes que existen en su aplicación.

El Sexto y Ultimo Capítulo de los que conforman ésta obra, propone algunas modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en especial al artículo 78, todo ello, como en el principio se dijo, de eliminar las trabas burocráticas y hacer una depuración de aquel personal corrupto única y exclusivamente con el fin de lograr un mejor funcionamiento de la Administración Pública y una mejor Justicia Administrativa.

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL.

1.1. Servicio Público.

" La expresión << Servicio Público >>, si bien se le considera relevante en el campo del Derecho Administrativo, es de las más difíciles de definir. Su origen lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas, de las judiciales ". (1)

" La Primera palabra Servicio, designa actividad, conjunto de actos, inclusive el fin a que se designen. Evoca, en primer término, la idea de una actividad dirigida al interés general; habitualmente, consiste en suministrar prestaciones al público".

" La Segunda palabra Público, puede referirse al fin que el servicio persigue, a la persona que le atiende, a la manera como se presta, al régimen que la regula". (2)

" Ahora bien, otra definición sería que Servicio Público es una institución jurídica - administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continúa y uniforme

1) Acosta Romero M.: Teoría General de Derecho Administrativo, México, 1995, p. 888

2) Fernández V.E.: Diccionario de Derecho Público, Buenos Aires, 1981, p. 700

necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares a través de concesión ". (3)

En seguida citaremos diversas definiciones aportadas por algunos tratadistas, señalando que estas provienen de los distintos puntos de vista en que se colocan frente al Estado ya sea Político, Económico, Jurídico o Social.

Andrés Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo afirma:

" El servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público" (4)

Miguel Acosta Romero considera que: "servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión) ". (5)

3) Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 2906

4)Serra Rojas A.: Derecho Administrativo, Tomo I, México, 1992, p. 240

5) Acosta Romero M.: Ob. cit., p. 894

Gabino Fraga comenta respecto al " servicio público que éste es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. " (6)

Villegas Basavilbaso define al "servicio público como la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Público". (7)

Marienhoff cita a los siguientes autores como apoyo de la definición de servicio público:

" Vitta estima que habrá << servicio público >> cuando los destinatarios de la actividad administrativa sean individualizables o determinables".

" Bielsa considera que en toda colectividad civilizada, se considera "servicio público el que se establece para uso de todos los miembros de dicha comunidad; la utilización es individual y directa".

" Santa María de Paredes señala que "Servicio" es acción y efecto de servir; servir es hacer algo, ejercer una función, satisfacer una necesidad ".(8)

6) Fraga, Gabino.: Derecho Administrativo, México 1989, p. 22

7) Villegas B.: Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires, 1951, p. 42

8) Marienhoff, M.S.: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires , 1988, p. 48

" García Oviedo - implica la idea de prestar y, por tanto, servicio es prestación, realización, actividad que se despliega para algo"(citado por Fernández)

" Sayagués Lazo lo define como el conjunto de actividades desplegadas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables, mediante prestaciones suministradas inmediatamente a los individuos bajo un régimen de Derecho Público." (9 citado por Fernández)

Por lo tanto, de lo anterior podemos observar que el servicio público tiene las siguientes características:

a) Es técnico; es decir, para lograr su propósito son necesarios conocimientos que sólo se adquieren en instituciones y universidades, o bien por verdadera excepción, de manera autodidacta;

b) Continuo, puesto que las necesidades del pueblo son continuas;

c) Regular, porque las necesidades que satisface lo son también; la regularidad y continuidad de las necesidades hacen que los servicios públicos revistan también estas características;

d) General, esta última peculiaridad desprende del contenido humano del estado; es decir, tiene que ser general o total, porque se presta a toda la comunidad sin excepción de persona alguna.

9) Fernández V.E.: Ob. cit, p. 700

"Se ha afirmado que el Estado satisface las necesidades de la colectividad por medio de los servicios públicos, de forma directa e indirecta"

"La forma directa es la regla general, en tanto que la forma indirecta es la excepción; ahora bien, esta última forma surge en virtud de la figura jurídica de la *concesión*".

"Se considera que el Estado por medio de la descentralización y en virtud de una concesión, autoriza a una persona moral o física para que preste un servicio público".

"Los órganos encargados de brindar los servicios públicos en sustitución del Estado, tienen las siguientes características:"

"1.- Son prestadoras de un servicio público";

"2.-Deben tener personalidad jurídica propia e independiente del Estado";

" 3.-Poseén un patrimonio propio";

" 4.- No persiguen un fin lucrativo";

"5.- El poder público es quien supervisa sus actos, ya que el servicio público es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sin la intervención de la fuerza del gobernante." (10)

10) Báez M. R.: Manual de Derecho Administrativo, México, 1990, p. 131-132

1.2. Servidor Público.

" La organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones, es decir, que toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado".

" La administración pública se desenvuelve con la acción continúa, permanente y eficaz, de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que anualmente fija el presupuesto de egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las demás instituciones administrativas . Estas personas físicas son las que normalmente conocemos como "Servidores Públicos".(11)

" Marienhoff señala al respecto: " en el concepto de funcionario o empleado público quedan incluidas todas las personas que realicen o contribuyan a que se realicen funciones administrativas, propiamente dichas, por cualquiera de los tres órganos esenciales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) " (12).

(11) Serra Rojas A.: ob.cit, p.859 y 365

(12) Marienhoff,M.S.: ob.cit, Tomo III,p. 14-15

"Cabe hacer mención, de que el derecho administrativo, distingue con precisión, al funcionario del empleado público: el primero es el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la Administración con los administrados, expresando, ante estos, la voluntad de aquel; el segundo es el que prestando servicios en la administración, actúa en dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la misma administración".

(13).

Ahora bien, la Constitución Política en su artículo 108 menciona que ..." se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones ". (14).

(13) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Tomo III, p. 4 y 5

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995, p.61

1.3. Naturaleza Jurídica de la Relación que existe entre el Servidor Público y la Administración Pública.

Varias son las discusiones que han surgido con respecto a la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el servidor público y la administración.

Gabino Fraga sostiene lo siguiente: " Las teorías que al respecto se han construido, pueden reducirse, fundamentalmente, a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

Las primeras, encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar al empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas estas, en primer lugar porque el régimen que rige a las relaciones en que el Estado interviene, es de Derecho público y en segundo lugar porque el interés particular del personal empleado no debe adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública ". (15).

(15) Fraga Gabino: Ob cit, pp. 130 - 132

Por otro lado, una vez que ya sabemos cual es la rama de derecho a la que pertenece la relación servidor público-administración, ahora nos referiremos a las tesis que existen en el derecho público con respecto a la naturaleza jurídica de dicha relación.

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo comenta: " Dentro de la Concepción de Derecho público existen tres diferentes teorías que tratan de explicar esta relación. La primera considera que la relación se da por un acto unilateral, ya que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el poder público, lo cual no es posible ya que la libertad de trabajo es una garantía individual. La segunda le da un carácter de contrato administrativo, en virtud del concurso de voluntades que se requiere, sin embargo, la naturaleza pública del interés, materia de la relación, no puede quedar sujeta a la negociación, por lo que esta teoría se desecha".

" La tercera teoría, de mayor aceptación, dice que la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto. Esta teoría se denomina del acto-condición".(16).

(16) Delgadillo, Luis H.: Elementos de Derecho Administrativo, Tomo I, México, 1991, p.p. 145-146

"Para Andrés Serra Rojas, la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores se puede explicar a través de diversas tesis y de las cuales podemos citar: la tesis contractual, la organicista, la de acto unilateral, la del acto condición y la tesis estatutaria; pero para él, el derecho administrativo moderno descansa en la teoría del origen legal de la competencia de los funcionarios públicos, es decir, que la justificación de toda actuación del poder público es la ley, que es la creadora de toda la estructura administrativa y fija los caracteres y los límites de todos los órganos públicos ". (17)

(17) Serra Rojas, A.: Ob. cit, p.p. 379-380.

1.4. *Función Pública.*

"La palabra función deriva del latín *functis* y pertenece a la misma raíz del verbo *fungor - fungi*, que significa cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente, función es cumplimiento, ejecución ó desempeño".

"La función pública consiste en la actividad ejercida por un órgano público para realizar los fines del Estado".

" Ahora bien, la idea de función pública implica necesariamente la de actividad, pues ya la noción general de función encierra un significado eminentemente dinámico que contiene en sí la idea de movimiento, vida, actividad. Cuando ésta se refiere a los órganos del Estado, la función es pública o estatal ".(18)

Al respecto existen varias definiciones de algunos autores, de los cuales citaremos los siguientes:

Luis Humberto Delgadillo señala: " Bajo el rubro función pública, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto de función denota acción, actividad, y

(18) Fernández V.: Ob.Cit,pp. 339 - 340

lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares". (19)

Andrés Serra Rojas dice: " La estructura de la Administración pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone". (20)

- Marienhoff.- Opina que "Función Pública" debe vincularse al de funciones "esenciales" del Estado (Legislación, Justicia y Administración); y cita también a los siguientes autores:

" Vitta.- Estimó que habrá *Función Pública* cuando la actividad de la Administración beneficia a la colectividad en su conjunto, sin que los usuarios sean entonces determinables".

" Bielsa.- Estima que la *Función Pública* es lo abstracto y general, y el "Servicio Público" lo concreto y particular".

(19) Delgadillo, Luis H.: Ob. Cit, pp. 145)

(20) Serra Rojas A.: Ob. Cit, pp. 359 - 360

" Giannini.- Considera que la *Función Pública* se refiere a actividades fundadas en la idea de soberanía en tanto que el Servicio Público implica actividades que el Estado asume por razones técnicas, económicas o sociales".(21)

En conclusión podemos decir que por "Función Pública" debemos entender el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio y tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de empleados públicos , lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

(21) Marienhoff M.S.: Idem, pp. 48-49

1.5. Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Independientemente que más adelante profundizaremos acerca de las responsabilidades de los servidores públicos, ahora analizaremos su concepto y la importancia que este tiene dentro de nuestro tema de estudio.

"La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernadores con la irresponsabilidad del Estado, fue cediendo a principios del siglo XIX al implantarse la responsabilidad del funcionario".

"Este tipo de responsabilidad parte del supuesto de que el Estado como entidad jurídica abstracta, constituida y organizada para la satisfacción del bien común, sólo puede actuar por medio de sus funcionarios y dentro del mandato de la ley". (22)

Por tal motivo es que las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración se encuentran plasmadas en varios de nuestros ordenamientos legales, tomando en cuenta que parten desde nuestra Carta Magna, hasta leyes a reglamentos específicos; cuando por parte de los servidores públicos se omite llevar a cabo el leal cumplimiento de estas obligaciones, es entonces que hablamos de que existe responsabilidad, la cual puede ser: civil, política, penal y administrativa.

(22) Delgadillo L.H.: Idem, Tomo II, p. 160

1.6. Sanciones.

"Sanción del latín *sanctio*, - *nis*, *namen actionis* del verbo *sancio*, *ire* consagrar, santificar, volver sagrado, verbo que se especializó en la acepción de consagrar una ley".(23)

"Son las consecuencias jurídicas que se producen por la violación de la norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo. Carnelutti las define como: el señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto, pero en seguida agrega que también puede considerarse como una sanción, el premio que se otorga al que cumple con la norma, de lo que se infiere que, las sanciones se producen no sólo por la violación de la norma, sino también por su cumplimiento".(24)

"Otro concepto es aquel que señala Fernández Vázquez en donde toda actividad administrativa debe realizarse de acuerdo con el ordenamiento jurídico, por lo cual, cuando se ejecuta o pretende ejecutarla de otra manera, se produce una alteración que lesiona a aquel ordenamiento. Como consecuencia de ello, de la inconducta observada por el autor o los autores de tales hechos, se le impone un castigo, el que se ejecuta, siempre dentro del marco de la juridicidad, mediante la aplicación de sanciones predeterminadas por la ley".

(23) Couture E.I.: Vocabulario Jurídico, Buenos Aires,1993 p. 533

(24) Pallares E.: Diccionario de derecho Procesal Civil, México, 1991, p. 720

"En consecuencia, la sanción constituye un medio indirecto con que cuenta el poder público para mantener el acatamiento y la observancia de las normas, restaurar el ordenamiento jurídico alterado y evitar que prevalezcan actos contrarios a lo que ella manda, corrigiendo las infracciones en que incurran tanto los particulares en general como los funcionarios administrativos singularmente . En otras palabras, la sanción está constituida por cualquier medio técnico de que se valga el legislador para asegurar la eficacia de una norma".(25)

Para concluir podemos decir que la sanción es "el medio represivo que se pone en marcha cuando han sido incumplidas obligaciones nacidas del ordenamiento jurídico, ya sea de tipo civil, penal, político o administrativo, cuyas notas características son las siguientes: a) es un contenido de la norma jurídica; b) en la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético; c) el contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, por ejemplo, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos prejuicios o dolores; d) en el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado, y e) las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, intimidatorias ó compensatorias del daño producido por el acto ilícito".(26)

(25) *Fernández V., Idem., p. 691*

(26) *Diccionario Jurídico, Idem, pp. 2871-2872*

1.7. Prescripción.

"Consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo; ya sea convirtiendo un hecho en derecho, como la posesión en propiedad; ya perpetuando una renuncia, abandona, desidia, inactividad ó impotencia".

"Dentro del Derecho Civil, la prescripción constituye un modo de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el curso del tiempo. Es por tanto un medio de adquirir derechos o de perder otros adquiridos, obrando el tiempo, en realidad, como el productor esencial de estas situaciones jurídicas".

"De lo expresado se derivan, bien fácilmente por cierto, dos clases de prescripciones: una para adquirir y otra para liberarse. La primera es un derecho, por el cual el poseedor de una cosa adquiere la propiedad de ella por la continuación de la posesión, durante el tiempo fijado por la ley; la segunda es una excepción para repeler una acción, por el sólo hecho de que quien la entabla ha dejado durante cierto tiempo de intentarla, o de ejercer el derecho al cual se refiere".

"En general, los códigos y los autores cuando hablan de prescripción de derechos suelen referirse a la adquisitiva; y cuando tratan de la prescripción de acciones, tratan de la extintiva ó caducidad".(27)

(27) Cabanellas G.: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Buenos Aires, 1989, p. 373.

de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Energía; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y Asamblea de representantes del distrito Federal, sancionan a los Servidores públicos que cometen alguna violación a la Ley federal de los Servidores Públicos:

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Artículo 14 (R.L.)- La Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:

II b).- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley de los servidores públicos de la secretaría, practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como presentar las sanciones que correspondan, así como presentar las denuncias o querellas respectivas en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables;

c) Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría, respecto de las resoluciones por las que se impugnan sanciones administrativas en su contra.

La secretaría cuenta con otras unidades administrativas que vigilan el debido comportamiento de los servidores públicos, como se señala en el artículo 20 fracción II y 21 fracción I, IX y X de su Reglamento Interior. (30)

(30) Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, 1995

Secretaría de Energía.

Artículo 22.- La Unidad de Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Observar y vigilar el cumplimiento por parte de las unidades administrativas de la Secretaría, de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

VI.- Recibir y atender las quejas y denuncias respecto de los servidores públicos de la Secretaría y de las entidades paraestatales coordinadas, practicar investigaciones sobre sus actos; fincar en su caso, las responsabilidades a que haya lugar; imponer las sanciones que procedan.

VII.- Turnar los asuntos que correspondan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ésta imponga las sanciones que le competen conforme a derecho, así como darle vista y denunciar en coordinación con el área respectiva ante la autoridad competente, los hechos de que tenga conocimiento y que puedan implicar responsabilidad penal.

VIII.- Dictar las resoluciones de los recursos que interpongan los servidores públicos de la Dependencia y de las entidades paraestatales coordinados, respecto de las resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

IX.- Establecer coordinación con los órganos internos de control de las entidades paraestatales del sector energético, apoyar y asesorarlos, en su caso, en la formulación de las bases y mecanismos en materia de control, auditoría, evaluación, quejas y denuncias.(31)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Artículo 8.- Corresponde al Contralor Interno:

IV.- Apoyar el establecimiento de las normas de control fiscalización y evaluación que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la instrumentación de normas complementarias en materia de control aplicables a la Secretaría y entidades del sector.

VI.- recibir, atender y resolver, conforme a la Ley de la materia, las quejas y denuncias que presenten los particulares respecto de la actuación de los servidores públicos de la Secretaría y entidades del Sector, así como aquellas derivadas de convenios, contratos y acuerdos que suscriban las unidades administrativas de la dependencia;

VII.- Imponer las sanciones y, en su caso, fincar las responsabilidades derivadas de las investigaciones sobre quejas y denuncias producto de los

(31) Reglamento Interno de la Secretaría de Energía Publicada en el Diario Oficial en fecha junio 1o, 1995.

resultados de auditorías; así como remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo los asuntos que por la Ley correspondan para que imponga las sanciones a que haya lugar, verificando la aplicación de éstas.

VII.- Resolver los recursos que interpongan los servidores públicos de la Secretaría y de las entidades coordinadas respecto de resoluciones que impongan sanciones administrativas, de conformidad con las disposiciones aplicables;

IX.- Dar vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y denunciar ante la autoridad competente, por acuerdo del Secretario, los hechos de que tenga conocimiento e impliquen responsabilidad.(32)

Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

" En la Asamblea de Representantes del D.F.no existe una contraloría interna como órgano vigilador de las conductas de los servidores públicos, pero existe el Comité de Atención, y Quejas Ciudadanas que será el órgano análogo, según el texto del artículo 101 párrafo I, Fracciones III y VI del Reglamento Interno".(33)

(32) Reglamento Interno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial junio 21,1995.

(33) Reglamento Interno de la Asamblea de Representantes, publicado en el Diario Oficial en mayo 17,1995.

En conclusión podemos decir que los órganos de control interno (OIC) por medio de las Contralorías Internas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal tienen establecidas sus funciones de manera muy similar, ya que su principal atribución es controlar y verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que tengan asignadas las diferentes áreas administrativas que compongan a la dependencia o entidad federal de que se trate.

Como se pudo observar en el ejemplo referido, al momento de transcribir textualmente las atribuciones que tienen las Contralorías Internas de algunas de las dependencias del sector público federal (SECODAM, SCT, SE y A.R.), nos damos cuenta que sus reglamentos internos coinciden en darles a cada una de ellas el control de su Secretaría ya sea, controlando y vigilando las normas de fiscalización y evaluación, resolviendo quejas y denuncias presentadas en contra de servidores públicos que violaron las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicar las sanciones adecuadas a que haga merecedor el servidor público infractor o bien dando visto a la autoridad competente para que se resuelva lo que a derecho convenga; todo esto con el fin de evitar corrupción y práctica de otros delitos mayores dentro de la Administración Pública Federal.

2.5. Otros Ordenamientos legales de Aplicación que sancionan las faltas en que incurren los Servidores Públicos.

Existen otros ordenamientos de tipo jurídico, que sin tener la misma fuerza que las anteriores de alguna u otra forma también regulan la conducta de los trabajadores al servicio del Estado.

En seguida sin profundizar mucho, mencionaremos algunas leyes que contienen en su texto las formas en que deben dirigir su comportamiento los servidores públicos.

- **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**
- **Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.**
- **Ley Federal de Entidades Paraestatales.**
- **Ley de Adquisición de Obras Públicas.**
- **Ley de Planeación.**
- **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.**
- **Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.**
- **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**
- **Ley orgánica de la Procuraduría general de Justicia del D.F.**
- **Código Penal para el Distrito Federal.**
- **Código Civil para el Distrito Federal.**
- **Código Federal de Procedimientos Civiles.**

- **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
- **Código Fiscal de la Federación.**
- **Cada uno de los Reglamentos de las anteriores leyes, así como los Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.**

2.6. Documentos Internos de Apoyo.

Existe dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal algunos folletos o guías que se han elaborado para la mejor aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Con estas guías se trata por una parte que se cubran algunas lagunas existentes en la Ley y por otra que se fortalezca la operación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades federales; así como que sirvan de apoyo a las Contralorías Estatales de las Entidades Federativas.

Cabe destacar que estos documentos no son de naturaleza normativa, por lo tanto sus propósitos son establecer una serie de recomendaciones o sugerencias de actuación, que propiciarán en el sistema de responsabilidades administrativas del servicio público, mayor congruencia y veracidad.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para constituir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enterados al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a las cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrada según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII.- Los militares, marinos y miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

XIII Bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.(37)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional en su Título Segundo, Capítulo I,II y III reglamenta todos y cada uno de los derechos que tiene los servidores públicos de los Poderes de la Unión, y el Gobierno del Distrito Federal.

(37) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1995, pp. 83-84.

3.3. Responsabilidades.

La palabra responsabilidad tiene en Derecho diverso sentidos. No solamente se habla de distintos tipos o modalidades de la responsabilidad como serían la política, la penal, la civil, y la administrativa, sino también de las distintas acepciones que el vocablo tiene. Por responsabilidad entenderemos, cuando un sujeto es acreedor a una sanción por haber incumplido con una obligación.

Con referencia al funcionario y al servidor público, el orden jurídico también debe considerar el problema de la "responsabilidad". La vida real pone de manifiesto esa grave cuestión, que entonces requiere su tratamiento por el jurista.

El problema mencionado surge, *latu sensu*, cuando el servidor público ejerce sus atribuciones en forma "irregular". Esta "irregularidad" puede ser mayor o menor, dando lugar así a los distintos tipos de responsabilidad.

El reconocimiento efectivo de la responsabilidad del agente público ejerce sus atribuciones en forma "irregular". Esta "irregularidad" puede ser mayor o menor, dando lugar así a los distintos tipos de responsabilidad.

El reconocimiento efectivo de la responsabilidad del agente público actuará como un freno a las pasiones y a la incultura de quienes, validos de la dosis de poder que invisten, se aparten de los buenos procederes en el cumplimiento de sus funciones.

El problema de la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos se suscita en todos los ámbitos en que el servidor público puede manifestar o expresar su comportamiento o conducta.

De ahí que atendiendo a esos distintos modos posibles de manifestarse la actividad del servidor, su responsabilidad puede ser: *político, penal, civil y administrativo*.

La diferencia esencial entre ellos radica en los distintos bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar.

Las cuatro especies de responsabilidad mencionadas pueden fundamentarse o resultar ya sea de dolo o de culpa.

" La doctrina menciona tres sistemas acerca de la responsabilidad de los servidores públicos".

"Tales sistemas son:"

"a) El de la *irresponsabilidad*, especialmente civil. Corresponde a etapas primarias de algunos Estados. Hállase en franco abandono".

"b) El de la *responsabilidad condicionada a una autorización preventiva*. En el derecho que anteriormente rigió en Francia se quiso proteger a los servidores públicos contra persecuciones abusivas que redundarán en

perjuicio de la organización administrativa; pero en la práctica ese procedimiento se convirtió en un verdadero privilegio, y en vez de ampararse a dichos funcionarios cuando habían actuado debidamente en el ejercicio de sus cargos, se llegó a protegerlos en casos injustificados, dando lugar a verdaderos escándalos. Muy raramente la autoridad administrativa otorgaba autorización para perseguir ante la justicia a los agentes públicos".

"c) El de plena responsabilidad, no dependiente de autorización previa alguna, que es el que prevalece en la mayoría de los Estados civilizados y el que mejor se amolda a la salvaguardia de las libertades públicas". (38)

El texto del título IV Constitucional en diversos de sus preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, así tenemos la responsabilidad política, la responsabilidad penal, la responsabilidad civil, y la responsabilidad administrativa. Una característica de éstos tipos de responsabilidades es que una no excluye a las otras, sino al contrario, según el caso, pueden ser concurrentes o acumulativas.

Los artículos 109 y 113 del Título referido, específicamente constituyen el fundamento legal del sistema de la responsabilidad administrativa en el servicio público.

(38) Marienhoff M. Idem, pp. 366,368-371.

Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal,y

III.- 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 o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente.

No podrán imponerse dos veces por una sola conducta de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarles. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán

exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.(39)

Responsabilidad Política.

La responsabilidad "Política", propiamente dicha, no es materia cuyo estudio le corresponda al derecho administrativo, sino al derecho constitucional.

Esto es así: 1 " por la índole misma de esa responsabilidad". 2 " por la naturaleza de los funcionarios administrativos sujetos a ella (Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc.)"; 3"por la forma de hacerla efectiva (juicio político)".

Artículo 110. Constitucional.

" Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, las Secretarías de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del

(39) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Idem, pp.61-62, 64.

Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de

Senadores, exigido en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables".(40)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace mención en su artículo 6o, "que es procedente el Juicio Político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y en el artículo 7o hace referencia a esos perjuicios:

" Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

(40) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Idem, pp. 61-64.

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a una o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal ".(41)

Responsabilidad Penal.

El servidor público incurre en responsabilidad "penal" cuando sus actos o comportamientos constituyen infracciones consideradas "delitos" por el Código penal o leyes especiales.

El "delito" puede resultar de un comportamiento "doloso" o "culposo" del agente.

Así sería "doloso" el apoderamiento de casas o valores del Estado por parte del agente de la que éste pudo disponer con motivo del empleo. Sería "culposo" cuando el hecho delictuoso resulta de una negligencia en el control de la conducta de agentes subordinados.

(41) Trueba U.A., Idem, pp. 330-331

Nuestro Código Penal en su Título Decimo "*Delitos Cometidos por Servidores Públicos*", regula todos los actos u omisiones que puedan cometer los empleados del servicio público en el ejercicio de sus funciones.

Capítulo I.- Parte General (art. 212 al 213 Bis).

Capítulo II.- Ejercicio indebido de servicio público (art. 214).

Capítulo III.- Abuso de autoridad (art. 215)

Capítulo IV.- Coalición de servidores públicos (art. 216)

Capítulo V.- Uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217)

Capítulo VI.- Concusión (art. 218).

Capítulo VII.- Intimidación (art. 219).

Capítulo VIII.- Ejercicio abusivo de funciones (art. 220)

Capítulo IX.- Tráfico de influencia (art. 221)

Capítulo X.- Cohecho (art. 222)

Capítulo XI.- Peculado (art. 223)

Capítulo XII.- Enriquecimiento ilícito (art. 224)

Responsabilidad Civil.

La Responsabilidad Civil de los servidores públicos, se produce cuando cierta actividad de los mismos ocasiona un daño, sea a los administrados, a otros funcionarios e incluso al propio Estado.

La responsabilidad civil de los funcionarios - se ha dicho - no constituye en realidad, más que un caso de responsabilidad individual, referido a una cierta clase de personas y a un modo particular de proceder de las mismas con relación a determinadas actividades suyas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuestión a la Responsabilidad Civil señala:

Artículo 77 bis.- " Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellos directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquiera otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditos, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Quando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.(42)

Responsabilidad Administrativa.

Otro de los tipos de responsabilidad de que puede ser pasible el servidor público, es la "administrativa", que se hace efectiva a través de la potestad disciplinaria de la Administración Pública.

El " régimen disciplinario " constituye el substrato de la responsabilidad "administrativa" del funcionario público.

La responsabilidad administrativa, que se hace efectiva a través del poder disciplinario, aparece cuando el servidor público comete una falta de servicio transgrediendo reglas propias de la función pública, es decir, cuando llegue a violar alguna de las disposiciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; mediante tal responsabilidad tiéndese a mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos, e incluso a mejorarlos, lo cual se trata de lograr mediante la aplicación de sanciones autorizadas por el orden jurídico.

(42) Trueba U. A., *Idem*, pp. 330-331.

Los artículos 2o y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el 108 Constitucional hacen mención a quienes son sujetos de responsabilidad administrativa.

Artículo 108.- Constitucional.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.(43)

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Idem, p. 61.

CAPITULO 4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.1. Aspectos Generales.

" El Procedimiento Administrativo, es aquel en que la Administración Pública es parte, y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que afectan directamente al Estado. Carnelutti sostiene que los procedimientos administrativos tienen trascendencia política, pero es evidente que sólo dando a la palabra política el sentido de algo que interesa al Estado, se puede hablar de dicha trascendencia".

"Los procedimientos económico-coactivos no son ningún proceso jurisdiccional administrativo. En ellos la administración se hace justicia por sí misma".(44)

Ahora bien, para el tema que nos ocupa, que es precisamente el sistema de Responsabilidades en la Administración Pública, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además, un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a los servidores públicos. Lo anterior se logra a

(44) Pallares E., Idem, p. 647.

través del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, pero se advierte que no es el único mecanismo por el que se puede iniciar un procedimiento disciplinario, éste también puede ser el resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de las auditorías practicadas a las dependencias y entidades, tanto por la SECODAM como por ellas mismas, además los pliegos de observaciones emitidas por la Contaduría Mayor de Hacienda son también fuente del mencionado procedimiento, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre otras.

Las irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a los hechos que aparentemente pueden ameritar sanción administrativa deben hacerse del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o a las Contralorías Internas de las dependencias, por medio de:

" 1) *Queja o Denuncia hecha por lo servidores públicos o cualquier persona sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas.*

"2) *Solicitud del Ministerio Público a la Contraloría General o a las Contralorías Internas de las dependencias, para que se inicie el procedimiento de investigación administrativa respectivo".*

"3) Auditorías que podrán ser practicadas tanto por la Contraloría General como por las Contralorías Internas de cualquiera de las dependencias federales y entidades públicas".

"4) Pliego de Observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal".

"5) Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos. Cuando de éstas se deriven presentes responsabilidades imputables a servidores públicos"

"6) Actuación Oficiosa de la autoridad, a la que le corresponde instrumentar un programa ordinario de fiscalización, control o prevención".(45)

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

(45) Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, SECODAM, México, 1994, pp. 19-20.

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

Con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las quejas y denuncias, los requisitos que éstas deberán satisfacer serán mínimos, pero sin las cuales tampoco será posible la tramitación de las mismas.

Las citadas promociones contendrán:

a) Datos del quejoso o denunciante

- Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por él.
- Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, entonces, la unidad de adscripción)
- Ciudad.
- Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.

b) Datos del denunciado.

- Nombre del denunciado.
- Unidad de adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del

conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).

c) Descripción de hechos.

- El quejoso o denunciante hará un breve relato de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de laguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a un servidor público.

d) De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance o señalará lugar donde éstos se encuentren.

- El quejoso o denunciante, una vez que hubiese cubierto los anteriores requisitos entregará su queja o denuncia a la persona encargada de la oficina correspondiente.

- La persona encargada de la oficina de quejas y denuncias recibirá la promoción y revisará que no se haya omitido ningún requisito.

- Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia se entregará a los quejosos o denunciantes acuse de recibo sellado.

Para fortalecer el sistema de responsabilidades en el servicio público y promover la participación ciudadana en las tareas de control gubernamental y vigilancia de la moralidad de la conducta de quienes se desempeñan como

servidores públicos, la Ley de la materia consagra ciertas garantías y salvaguardas legales a favor de los quejosos o denunciantes, con el propósito de que éstos por ningún motivo sean objeto de molestias, intimidaciones o se les inhiba al presentar cualquier promoción, el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expresa que: " La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incurrir en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ellos realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten:

La expresada anteriormente adquiere especial relevancia si el quejoso o denunciante es un servidor público, pues no podrá ejercerse ningún tipo de represalia en contra de él, por haber denunciado hechos presuntamente irregulares y atribuidos a cualquiera de sus compañeros de trabajo, sean estos inferiores o superiores en jerarquía o iguales en nivel, por lo que las autoridades administrativas que conozcan y entiendan la queja o denuncia deberán vigilar y cuidar bajo su responsabilidad, que con motivo de la queja o denuncia presentada por un servidor público, éste no sea, entre otras consecuencias negativas:

- *Cesado, destituido o separado de su encargo.*
- *Suspendido provisional o indefinidamente de sus funciones.*
- *Transferido a otra unidad de adscripción, si con ello se le perjudica o se le causen molestias.*
- *Objeto de amenazas de causión de males o venganzas.*
- *Compelido bajo cualquier forma de violencia moral a desistirse de la queja o denuncia presentada.*

Antes del inicio del procedimiento disciplinario consignado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario agotar ciertas fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción como: recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación.

Estas fases, como se mencionó, son preparatorias del inicio del procedimiento disciplinario y no corresponden al procedimiento mismo, al cual le corresponden otras características de mayor formalidad, si bien una queja o denuncia puede dar origen a un procedimiento administrativo, ésta no es un regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, pues en muchos casos, el archivo será el destino de una queja y denuncia y el inicio del procedimiento disciplinario a través de la notificación de la citación a audiencia o el oficio o memorándum que ordena se archive la promoción por improcedente constituye propiamente dicho un período indagatorio o de investigación, cuya importancia es de tal magnitud, que de sus conclusiones

preliminares le permitirán a la autoridad determinar si ha lugar la incoación del procedimiento respectivo, cuyos pasos a seguir son los siguientes:

"a) Recepción:"

" En esta fase las unidades receptoras de quejas y denuncias de las dependencias y entidades reciben la queja o denuncia, y entran en contacto con el promovente, conociendo la materia o naturaleza de los hechos denunciados y brindando la asesoría a éste".

"b) Ratificación:"

" La ratificación es el acto jurídico por medio del cual la autoridad le pide al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su queja o denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mismos términos, esto con el fin de conferirle certidumbre y seguridad a la fase de investigación".

"Durante el acto de ratificación o en cualquier momento posterior fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio o de naturaleza superviniente".

" La mera falta de ratificación de queja o denuncias presentadas personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el procedimiento disciplinario respectivo".

" c) Admisión":

" Recepción y admisión son conceptos que se refieren al mismo evento, pero desde ópticas distintas, mientras la recepción recae en el acto material de la entrega de la queja o denuncia, la admisión es de carácter formal, pues la promoción recibida es objeto de una calificativa legal en función de su contenido, si se ajusta al marco normativo que regula esta materia específica, ejemplo: una queja en contra ,del cobro excesivo por servicios de energía eléctrica, puede ser recibida, pero no será admitida, porque no involucra responsabilidades de servidores públicos, sin embargo deberá ser remitida al área correspondiente".

"Al admitirse una promoción, el personal de la oficina de quejas y denuncias, además del fondo del asunto, revisará si la promoción reúne los requisitos de forma a que nos hemos referido en párrafos anteriores y de ambos aspectos de fondo y de forma, determinará si se admite o no una queja o denuncia".

"d) Tramitación:"

"Las quejas o denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en

expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en las mismas".

"e) Investigación:"

"La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivarán la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza".

"Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas".

"En ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir un asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento".(46)

(46) Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público, Ob.Cit.,pp.19-20.

4.2 Audiencia (citación a la)

Antes de entrar de lleno al estudio del Procedimiento Administrativo (disciplinario) , es necesario, comentar que en cuestión de competencia, le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles desempeñarse como Código Supletorio en esta materia, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho, en consecuencia, es la Ley supletoria en todas éstas, salvo mención expresa en contrario.

El artículo 64 Fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece... que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.(47)

Lo anterior amerita la siguiente observación, la Ley alude a la "citación" y no menciona la "notificación", sin embargo la primera podemos considerarla como una especie de esta última, por citar debemos entender el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente ante ella en el día y hora previamente designados, en cambio, notificar, es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial o administrativa. Por lo que la citación deberá practicarse con las mismas formalidades constitucionales que cualquier notificación.

(47) Trueba U.A.: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 1995, p. 348

Para tal efecto acudiremos a lo establecido en el título séptimo, capítulo III del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste y además se le notificará al titular de la dependencia o entidad de que se trate para que se designe representante en términos del artículo 67 de la Ley .

" El titular de la dependencia o entidad podrá designar a un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios".

La designación del representante a que se refiere el artículo anterior, tiene como propósito que el mismo realice funciones de coadyuvancia con las autoridades de las dependencias o entidades, orientando su actividad en el mismo sentido que el órgano de autoridad, por lo que si éste no fuese designado o no se presentase a la audiencia o a la práctica de la diligencia, su ausencia no afectará el curso o desarrollo del procedimiento, pues no es un requisito de procedibilidad.

4.3. Audiencia.

" La celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe".

"Dentro de la misma audiencia se desahogaran las pruebas , en caso de que las hubiere, y para tal efecto se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, título Cuarto, Capítulo IX."

" Desahogadas las pruebas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o las Contralorías Internas de las dependencias o entidades resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes".

" Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierte elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias".(48)

Durante la tramitación del procedimiento al desahogarse la audiencia administrativa, pueden presentarse tres hipótesis:

(48) Trueba U.A., Idem, p. 349

- a) Que el servidor público acusado confiese los hechos.
- b) Que el servidor público citado no comparezca a la audiencia, y
- c) Que el servidor público niegue los hechos y pretenda probar la inexistencia de éstos, o que su participación en los mismos fue debida, o que es ajeno y extraño a ellos.

en el primer caso, si la confesión es voluntaria y espontánea debe producir prueba plena y constituye un elemento de atenuación de la sanción según prescribe el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el segundo caso, la inasistencia del servidor público citado tendrá como resultado que se consideren ciertos los hechos de la imputación, siempre y cuando se tenga en el expediente elementos, pruebas o indicios que hagan presumible la responsabilidad del citado.

Invariablemente en todos los casos en que el servidor público citado no acuda a la audiencia administrativa se procederá a aplicar la sanción que corresponda según el tipo de falta que se le acuse haber cometido.

En el tercer caso, encontramos la simple imputación y negación entre el

quejoso y el servidor público, que puede presentarse con apoyos probatorios de diversa índole, aunque la tendencia básica si se dan estos, es que sean de carácter testimonial, todo ello necesario para ponderar la existencia del supuesto de hecho dado como causal de responsabilidad.

En lo tocante a las cargas de la prueba en el procedimiento administrativo y por su carácter autotutelar que reúne además el principio de oficiosidad propio de los sistemas inquisitivos, es decir, en los que se da la persecución de oficio sin necesidad de denuncia previa, la autoridad al considerar que hay indicios suficientes de la existencia de un hecho punible debe proceder oficiosamente y recoger o proveer por sí misma el material probatorio, a fin de averiguar sobre la existencia de la falta.

4.4. La Resolución y Plazos de Notificación.

El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de responsabilidad. Resulta importante resaltar la necesidad de que a todo procedimiento recaiga una resolución, pues existe una práctica viciada consistente en archivar los casos en los que no hubo suficientes elementos para determinar responsabilidad considerándose por ello concluidos, tan necesario es que se sancione cuando se determinó cierta una imputación, como emitir una resolución de no existencia de responsabilidad.

En la resolución deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que "motivar" un acto es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal en tanto "fundar", es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

La Ley en el artículo 64, fracción II previene que la resolución deberá emitirse al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificarse dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Como ya anteriormente lo mencionamos, el incumplimiento de las obligaciones plasmadas en la Ley de la materia, tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

" Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, y

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos".

En seguida analizaremos cada una de ellas, que van de las más leves a las más severas:

Apercibimiento:

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada conducta, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

Amonestación:

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

Suspensión:

Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor

público que realice sus funciones por tiempo determinado. Se reitera en este lugar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene el carácter de sanción y está prescrita por el artículo 53, fracción III, y la que prescribe el artículo 64, fracción IV, que no tiene esa naturaleza, si no se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

El artículo 56, fracción I, de la multicitada Ley, establece que la suspensión será por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Destitución.

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de la Ley.

Inhabilitación:

Es la prohibición temporal de ejercer un ejemplo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductos graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiera sido inhabilitado en los términos de Ley por un plazo, mayor de diez años, puede volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia .

Sanción Económica:

" Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de castigar al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza".(49)

En el procedimiento administrativo las autoridades tienen una absoluta

(49) Trueba U.A., Idem, p.345.

libertad para estimar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas y para fijar las sanciones que a cada caso corresponda. Esto en teoría se supone que es bueno, pues se deja a las autoridades que a través del estudio de cada caso y de una adecuada individualización, resuelvan de una manera justa y equitativa el asunto, seleccionando la sanción procedente según la falta cometida.

El artículo 54 de la Ley prescribe algunos criterios que deberán ser tomados en cuenta por las autoridades para fijar la sanción al caso concreto; estos criterios son:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones, de esta ley o las que se dicten con base en ella;*
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;*
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*
- V.- La antigüedad del servicio;*
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones,*
- VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones. (50)*

(50) Trueba U. A., Idem, p.345.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero Miguel; *Teoría General de Derecho Administrativo*, primer curso, Ed. Porrúa, 10a. edición, México, 1991.
- 2.- Álvarez Gendín Sabino; *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Bosch, Barcelona, 1973.
- 3.- Álvarez Gendín Sabino; *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Bosch, Barcelona, 1973.
- 4.- Álvarez Gendín Sabino; *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo III, Ed. Bosch, Barcelona, 1973.
- 5.- Álvarez Gendín Sabino; *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Ed. Bosch, Barcelona, 1973.
- 6.- Báez Martínez Roberto; *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Trillas, 1a. Edición, México, 1990.
- 7.- Canasi José; *Derecho Administrativo*, Ed. Palma, Buenos Aires, Vol. III, 1976.
- 8.- Cárdenas Raúl F.; *Responsabilidad de Los Funcionarios Públicos*, Ed. Porrúa, 1a. Edición, México, 1982.

- 9.-*Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- 10- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto; *Elementos de Derecho Administrativo*, Ed. Noriega Limusa, México, 1991.
- 11- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Manuel Lucero Espinosa; *Elementos de Derecho Administrativo*, 2o. Curso, Ed. Limusa, México, 1991.
- 12.- Dromi José Roberto; *Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública*, Ed. Temis, Bogotá, 1980.
- 13.- Fraga Gabino; *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 28a. Edición, México, 1989.
- 14.- Garrido Falla Fernando; *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, Vol. I, 11a. Edición, Madrid, 1989.
- 15.- Guerrero Orozco Omar; *Introducción a la Administración Pública*, Ed. Harla, México, 1985.
- 16.- *Guía para la aplicación de sistemas de responsabilidades en el Servicio Público*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

17.- Herrera Pérez Agustín; *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Ed. Carsa, 2a. Edición, México, 1991.

18.- Marienhoff Miguel S.; *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Abeledo-Perrot, 3a. Edición, Buenos Aires, 1988.

19.- Marienhoff Miguel S. ; *Tratado de Derecho Administrativo* , Tomo III, Ed. Abeledo-Perrot, 3a. Edición, Buenos Aires, 1988.

20.- Serra Rojas Andrés; *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1981.

LEGISLACION CONSULTADA.

1- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Ed. SISTA, México, 1995.

2- *Código Federal de Procedimientos Civiles*, Ed. Porrúa, 58a. Edición, México, 1993.

3.- *Código Penal*, Ed. Porrúa, 51a. Edición, México, 1993.

4- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, Ed. Porrúa, 34a. Edición, México, 1995.

5- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ed. Porrúa, 34a. Edición, México, 1995.

REGLAMENTOS INTERNOS.

6- *Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*, Diario Oficial de la Federación, México, 1995.

7- *Reglamento Interior de la Secretaría de Energía*, Diario oficial de la Federación, México, 1995.

8- *Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*, Diario Oficial de la Federación, México, 1995.

9- *Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes*, Diario Oficial, México, 1995.

DICCIONARIOS JURIDICOS.

1.- Cabanellas Guillermo; *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Ed. Heliasta, 21a. Edición, Buenos Aires, 1989.

2- Couture Eduardo J.; *Vocabulario Jurídico*, Ed. de Palma, 5a. reimpresión, Buenos Aires, 1993.

3.-*Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

4.- Fernández Vázquez Emilio; *Diccionario de Derecho Público*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981.

ANEXOS

Tesis Jurisprudenciales.

ANEXOS

Jurisprudencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de sus Tribunales Colegiados de circuito plasmó en las siguientes Tesis Jurisprudenciales los criterios más adecuados con respecto a la **prescripción** para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos de la Federación tomando en cuenta para ello el artículo 78 fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 114 Constitucional, lo cual es de suma importancia para nuestro tema de estudio principalmente porque estas tesis deben tomarse en cuenta en lo que se refiere al momento a partir del cual se empezará a computar el término para la prescripción.

Cabe señalar que de la misma forma, la Corte ha emitido criterios respecto de la Responsabilidad Administrativa ha la que se hará acreedor aquél servidor público que cometa alguna falta en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y quienes son las autoridades competentes para sancionarlos y sobre que lineamientos deben hacerlo; todo esto con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia de la Administración Pública Federal tomando de base para ello la observancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en especial sus artículos 47,52,64 y 65.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SANCIONES POR EL PLAZO PARA SU IMPOSICION, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, NO PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE CONCLUYAN LAS INVESTIGACIONES CORRESPONDIENTES.

El artículo 78, fracción I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé el término para que opere la prescripción para la imposición de sanciones que la propia ley establece, el cual se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en responsabilidad, o en su caso, a partir del momento en que hubiese cesado si fue de carácter continuo; sin embargo, como el precepto en cita no hace ninguna mención especial en el sentido de que el plazo para la prescripción de la imposición de sanciones que la ley prevé se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, no debe tomarse en cuenta la conclusión de las citadas investigaciones para efectos del cómputo respectivo.

Semanario Judicial de la Federación; Octava Epoca; XV-II Febrero; Tesis I.1o.A.226 A; p.526

PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA.

El último párrafo del artículo 114 constitucional, dispone: "... La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años." Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad.

Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca; Tomo I. Junio de 1995; Tesis I.4o.A.7 A; p. 500.

PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS, COMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA. (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NUMERO 769 (OCTAVA EPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCION PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TERMINO PARA LA INSTITUCION, MIENTRAS ESTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término para contar la prescripción se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando en cada caso el término de tres meses o tres años; siendo irrelevante el momento en que las autoridades tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; Tomo III; Abril de 1996; Tesis I.4o.A.90 A; p. 437.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, DE RESOLUCIONES EN QUE SE FINQUEN.

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dice lo siguiente: "Art. 70 los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes." De lo anterior se infiere que para determinar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de asuntos en los que se cuestiona la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, basta atender a que si las sanciones impuestas a los afectados se encuentran previstas en el capítulo relativo de la citada ley, para estar en condiciones de establecer la competencia a favor de ese tribunal federal, sin que sea válido afirmar que los afectados por ese procedimiento ya no sean servidores públicos sino particulares, y por esa razón, se surte la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues se insiste, la mencionada ley es la que determina qué órgano tiene competencia cuando se impugnan esas sanciones, disposición que es absolutamente congruente con el artículo 23, fracción X, de la Ley Orgánica que rige ese Tribunal, que dice: "Art. 23. Las Salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación... X. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal".

Semanario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo XI-Febrero; p.320

SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN EN EL DISTRITO FEDERAL, RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS

Sólo en el caso en que el juez de Distrito reconozca expresamente en el juicio de garantías al denunciante de un funcionario judicial el carácter de tercero perjudicado, puede éste tener la legitimación para controvertir vía recurso de revisión, la resolución que se pronuncie en la audiencia constitucional, pues en esa hipótesis, el Tribunal Colegiado no puede oficiosamente revocar la determinación del Juez que dictó la resolución correspondiente.

Seminario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo VIII- Noviembre; p. 313.

SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II , de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, " La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico esta facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por si mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

Semanario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo VII-Junio; p. 430.

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.

De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e", en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionada, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.

Semanario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo XV-II Febrero; Tesis 1.4o.A.843 A; p. 340.

REVISION, RECURSO DE. INTERPUESTO POR LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.

El recurso de revisión interpuesto por las autoridades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en el cual se controvierte la responsabilidad administrativa de la parte actora en el juicio de nulidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es importante en virtud de que se trata de la aplicación de dicha Ley Federal, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es, según el artículo 113 del Código cívico, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de las personas que presten sus servicios al Estado, valores que a su vez, se persigue que los individuos que tienen a su cargo los diversos servicios públicos realicen una función óptima e ímpolita en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad. En tal virtud, es indudable que el asunto, dada su especial entidad, cumple con el requisito de la importancia, porque existe evidente interés público en la prestación de dichos valores, y, es de trascendencia porque los criterios que se adopten en asuntos similares al de mérito, implican la interpretación jurisprudencial del nuevo régimen de responsabilidades surgido a partir de la última reforma al título Cuarto Constitucional.

Semanario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo VI segunda parte-1; p. 265.

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.

De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e", en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.

Semanario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo XV-II Febrero; Tesis 1.4o.A.843 A; p. 340.

**SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION .
COMPETENTE PARA FINCAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
CONTRA LOS ACTOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ASI COMO
PARA EMITIR EL PLIEGO RESPECTIVO.**

Es inexacto que la determinación de un pliego de responsabilidades por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no constituya una responsabilidad administrativa, pues dicho pliego impone la obligación de reparar un daño, y esta obligación se pretende hacerla cumplir a través de la vía administrativa, dándose los supuestos de operancia a que alude la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por ende la facultad de la Secretaría en comento para emitir el precisado pliego de responsabilidades.

Semanario Judicial de la Federación ; Octava Epoca; Tomo V segunda parte-1; p. 463.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER.

Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncia por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando este decide sobre el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de la misma. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozca dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la Ley invocada.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca; Tomo II, Agosto de 1995; Tesis I.4o.A.31 A; p. 552.

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Del texto de los artículos 57,64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se desprende que la denuncia, e investigación por presunta responsabilidad de servidores públicos de entidades coordinadas sectorialmente se efectuará y desahogará ante el coordinador sectorial correspondiente, que investigará los hechos y dictará la resolución que corresponda con acuerdo del superior jerárquico.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; Tomo II; Octubre de 1995; Tesis VI.3o.11A; p.621.

INHABILITACION DE SERVIDORES PUBLICOS COMO SANCION POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICION CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

De la interpretación conjunta de los artículos 10,30,53,54 y demás relacionados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos , vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurrir los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de servidores incorporados como trabajadores de base, se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea de la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables-titulares de las dependencias o coordinadores de sector-, lo cual conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, fracción V de la Ley en cita, de que la inhabilitación "será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente", debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que se previenen en la propia Ley.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; Tomo: III; Abril de 1996; Tesis P.LXII/96;p.120

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE SU ARTICULO 56, FRACCION V. QUE ESTABLECE LA INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LOS ARTICULOS 21 Y 49 CONSTITUCIONALES.

El artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, reformado en el año de mil novecientos noventa y dos, al establecer que la autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, no viola el artículo 21, parte inicial, de la Constitución Federal, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los Jueces penales, mas no comprende a las sanciones por infracciones administrativas ni a las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por violación a los deberes propios de su función, sanciones estas últimas que se hallan regidas por el Título Cuarto de la Constitución General de la República, que distingue con claridad entre las que pueden imponerse a los servidores con motivo de su responsabilidad penal y las que proceden en caso de responsabilidad administrativa, entre las cuales se establece la inhabilitación. El precepto en examen tampoco viola, por tanto, la distribución de competencias establecida por el artículo 49 Constitucional, entre la autoridad judicial y la administrativa, ya que a la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, mientras que, por disposición expresa del Constituyente, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; Tomo III, Abril de 1996; Tesis P.LIX/96;p.127

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro variantes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca; Tomo III; Abril de 1996; Tesis P.LX/96; p.128.

SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD PARA EFECTOS OTORGADA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, NO CONFIERE A LOS SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO LA RESTITUCION EN EL GOCE DE SUS DERECHOS HASTA EN TANTO SE DEFINA EN EL FONDO SOBRE SU SITUACION DE NO RESPONSABILIDAD (ARTICULO 70 DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS).

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos establece lo siguiente: "Los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por este tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes". Ahora bien, el alcance de la declaratoria de anulación a que alude el precepto de mérito, por lo que hace a la restitución del servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones objeto de la anulación, no puede interpretarse en forma aislada, sino que precisa de la relación armónica que guarde con otras normas como lo son las relativas a la clase de nulidad con que se dicten las resoluciones de la Sala Fiscal, aquellas que contienen la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en general el contexto que llevó al legislador a preservar el orden normativo en tratándose de la prestación de servicios públicos. Así en torno de la función pública en nuestro país, se ha señalado que toda organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, los cuales aportan su actividad intelectual o manual para atender los propósitos del Estado para determinadas prestaciones. Las transformaciones profundas experimentadas por el Estado le han obligado a realizar una tarea intervencionista amplísima que exige condiciones adecuadas en las personas físicas que asuman las tareas públicas, tales como su valor moral y capacitación técnica, así como la disciplina de su actuación y la conciencia de su elevada misión. En nuestro país es cada día más numerosa la organización administrativa lo que ha orillado al Estado a crear diversos regímenes jurídicos especiales, lo que de hecho ha acabado por aportar nuevos principios de organización. En la legislación positiva mexicana cabe señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título IV constitucional denominado "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos, se dijo que el cambio a la denominación "servidores públicos" tenía como propósito acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión. Importa destacar que el móvil de la reforma constitucional de 1982, se debió al Programa de Renovación Moral instituido por el Presidente de la República de aquel entonces quien la enarbó e integró a su programa de gobierno por el cual trató de eliminar la práctica negativa social generalizada en favor de la corrupción. La función pública entonces, no se tomó como un privilegio, sino que implicaba necesariamente, la responsabilidad del servidor público que mantiene y sostiene a un gobierno determinado, de manera que la función pública es, finalmente, una de las más elevadas responsabilidades sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se expresaron las líneas fundamentales del programa de renovación moral, teniéndose presente que en el programa hay un conjunto de acciones de la sociedad, lo que en todo caso debe contar con servidores de conducta intachable. El ataque a la corrupción se encuentra asociado con el cumplimiento estricto de los principios del estado de derecho. De ahí que el plan asentase que sería simplista creer que la renovación moral se reduce a una persecución y a una sanción de los servidores públicos corruptos, sino que para el gobierno, la renovación moral "en su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración". La trascendencia de este programa por tanto, llevó a la reforma del Título IV de la Carta Magna, de la Ley Orgánica

de la Administración Pública Federal, para crear una dependencia encargada de vigilar y asegurar la aplicación de la política de renovación moral, así como la de otras Constituciones y leyes de responsabilidades y de obras públicas de las entidades fedrativas, marcando su presencia en las llamadas leyes financieras. La nueva regulación constitucional definió cuatro tipos de responsabilidades en que puede incurrir los servidores públicos: la penal, la civil, la política y la administrativa. En el título IV constitucional se determina, entre otras hipótesis, quiénes son sujetos del régimen de responsabilidades por su participación en la función pública (artículo 108) sujetándose en el nuevo régimen a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la unión así como de los Estados y Municipios, superando la distinción de las diversas categorías de las personas que pretan sus servicios al Estado, sometiendo a todos al mismo régimen de responsabilidades, sin más distinción que la consideración del tipo de acto violatorio de la ley en que incurran, el tipo de falta que cometan y la consideración de estar sujeto a una protección constitucional especial (inmunidad y fuero constitucional). Por su parte, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se destaca que las bases de la responsabilidad administrativa descansa en criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la Administración Pública Federal que garantizan el buen servicio público. Particularmente, en los artículos 47, 52, 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabe señalar, respectivamente, hacen referencia al catálogo de obligaciones administrativas al que deben sujetarse los servidores públicos, las sanciones administrativas que se hacen acreedores en caso de incumplimiento, entre las cuales destaca la inhabilitación en el cargo, el procedimiento que ha de seguirse en la imposición de las sanciones administrativas, el cual se inicia con la citación del responsable a una audiencia en la que tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga en torno a la responsabilidad que se le imputa, señalándose que entre la fecha de lación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles y culmina con la resolución sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, notificando dicha resolución. En este procedimiento es de llamar la atención la facultad por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que previa o posteriormente al citatorio, determine en su caso, la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para las investigaciones, lo que desde luego no prejuzga acerca de la responsabilidad que se le impute. Esta suspensión temporal en términos del artículo 64, suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y desde el momento en que sea notificado el interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio, suspensión que cesará hasta que así lo resuelva la Secretaría. Asimismo, resulta relevante que en este último precepto se disponga en forma expresa que si los servidores suspendidos temporalmente no resultan responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Lo anterior significa, que hasta el momento en que se determine que los servidores públicos suspendidos en su cargo, empleo o comisión no son responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirá las cantidades que debieron percibir durante el tiempo en que estuvieron suspendidos. Aun cuando el precepto en comentario se refiere al procedimiento seguido ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 65 de la ley en cita, en los procedimientos que se sigan ante las contralorías internas de las dependencias se trabaran las reglas contenidas en el artículo 64 mencionado en todo cuanto sea aplicable. En la especie, la declaratoria de nulidad de la resolución combatida en el juicio de nulidad, tan solo fue para el efecto de que las autoridades demandadas emitieran otra dejando insubsistente la resolución que destituyó de su cargo a la parte actora y fuera restituido el procedimiento que motivó su destitución de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta de que las demandas no respetaron el plazo mínimo de cinco días que debía mediar entre la fecha en que fue citada la actora y el desahogo de la audiencia,

esto es, que la nulidad decretada por la sala derivó del incumplimiento de las formalidades establecidas en el procedimiento administrativo seguido en contra de la servidora pública, lo que constituye un vicio sustancial que desde luego afectó sus defensas y trascendió al sentido de la resolución combatida. Esto es así, ya que la actuación de la autoridad debe estar apegada a los lineamientos establecidos por la ley y, de no respetarles, el procedimiento que lleve al cabo resulta viciado. Por tanto, la nulidad de la resolución impugnada con base en la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en tratándose de una nulidad para efectos por vicios en el procedimiento de carácter formal, sin haberse examinado el fondo de la cuestión controvertida, implica que la autoridad en uso de sus atribuciones puede emitir una nueva resolución ajustándose a los lineamientos expuestos en el fallo, esto es, como en el caso examinado, reponiendo el procedimiento administrativo sancionador, con la cual se protege al particular afectado, asegurándose los principios de seguridad y certeza jurídica. Esto supuesto, a diferencia de las hipótesis que prevé la declaratoria de una nulidad lisa y llana originada por el análisis del fondo de la cuestión planteada, de manera alguna puede entenderse que traiga aparejada como consecuencia la restitución de la quejosa en su cargo como agente del Ministerio Público y se le cubran los haberes que dejó de percibir, ya que si bien es verdad que el efecto de la nulidad trae consigo el que la autoridad deje insubsistente la resolución combatida, también lo es la autoridad administrativa no resolución combatida, también lo es que la autoridad administrativa no puede emitir una nueva resolución hasta que se subsanen los vicios formales en que incurrió, por lo que la restitución en el cargo y el pago de los haberes se encuentran sujetos a los resultados que sobre el fondo de la cuestión controvertida se dicten. Lo anterior, aunado a que en la especie, el procedimiento administrativo en que culminó la resolución objeto de la nulidad, derivó de una denuncia que fuera prestada ante la contraloría interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con motivo de que la servidora pública en ocasión de la denuncia de un delito de violación de una menor, el Subprocurador de averiguaciones previas ejerció acción penal en su contra como presunta responsable de los ilícitos, de cohecho y delitos cometidos en contra de la administración de justicia. Luego, si la servidora pública en su cargo de agente del Ministerio Público adscrita a la Dirección General de Averiguaciones previas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene una investidura de representación social, demanda una conducta de mayor honorabilidad y, ante las imputaciones de los delitos en comentario, su situación se torna más delicada para efectos de que por virtud de una declaratoria de nulidad para efectos se le restituya en un cargo que no admite la posibilidad en la continuación de los ilícitos que se le atribuyen. En otros términos, dada la responsabilidad que demanda el cargo del que fue destituida la servidora pública, no es permisible posibilidad alguna que pueda originar la continuación de una conducta infractora en tanto se resuelve el fondo del procedimiento administrativo seguido en su contra. De lo contrario, se contravendrían los principios sobre los que descansa toda la normatividad que protege y regula la sana prestación del servicio público. Además, cabe agregar que mediante la interpretación del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aludida no se deja en estado de indefensión a la afectada o se le ocasione perjuicio alguno, y a que de acreditarse que no resultó responsable de los ilícitos que administrativamente le fueron imputados, atento al contenido del propio artículo 64 de la ley, le serán restituidos los emolumentos que dejó de percibir con motivo de la ejecución de la sanción y será reinstalada en el cargo que desempeñaba. En este último numeral como se ha mencionado, se dispone expresamente que la medida sus pensional, en el cargo empleo o comisión, perdurará hasta que la Contraloría Interna así lo determine, lo que desde luego implica que es una medida discrecional que será aplicada en atención a la circunstancias de cada caso. Si en la especie no se advierte que la contraloría interna de la Procuraduría General del Distrito Federal hubiese levantado la suspensión en el cargo que se desempeñaba la actora, no hay razón jurídica alguna de la que se pueda deducir que con motivo de la declaratoria de nulidad para efectos, dé como

resultado la restitución en el cargo de la servidora pública. Si bien es cierto que el artículo 64 en cita alude a la suspensión temporal del cargo, empleo o comisión y, en el caso que se analiza, la resolución impugnada en el juicio de nulidad hace referencia a la destitución del cargo de la actora, también lo es si en tratándose tan solo de una medida temporal la suspensión subsiste hasta que la Secretaría o la Contratoría Interna de la dependencia la levante, con mayor razón la medida de la destitución debe seguir el mismo criterio, dada la gravedad que originó el procedimiento administrativo que culminó con la imposición de tal sanción. En suma, dados los razonamientos que anteceden tomados en su conjunto, la declaratoria de nulidad para efectos otorgada por el Tribunal Fiscal de la Federación a que alude el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades, no confiere a los servidores públicos sujetos del procedimiento administrativo disciplinario que culmina con la imposición de una sanción, la restitución en el goce de sus derechos hasta en tanto se defina en el fondo del asunto sobre su situación de no responsabilidad.

Seminario Judicial de la Federación; Octava Epoca; Tomo: XI-Enero; p.335.