

875209



UNIVERSIDAD VILLA RICA ¹⁰_{2ej}

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**'ANALISIS A LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS'**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOSE ANTONIO DE LA CRUZ CANABAL

DIRECTOR DE TESIS REVISOR DE TESIS
LIC. MIGUEL GONZALEZ GONZALEZ LIC. ALFREDO FERNANDEZ PERI

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BOCA DEL RIO, VER.

2730A
1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Supremo Creador

Por haberme dado la vida
Por los momentos de alegría
y los sin sabores
Por darme todo cuanto tengo
y por rodearme de todos aquellos
seres a los que quiero.

A mis padres:

Señor Bernardo De la Cruz León y
Rosa Aurora Canabal de De la Cruz
fuente de luz y rectitud, a quienes debo
todo y cuanto soy

Gracias
por su desinteresado apoyo.

A mi esposa:

Señora María del Rosario Medina Briceño
Mi amiga y compañera

Gracias por motivarme a seguir adelante.

A mi hijo:

El pequeño Toñito
causa de mis alegrías.

Al C.P. Alfredo Rangel Velázquez.
Con todo respeto.

Al Lic. Manuel Vergara Herrera
Mi agradecimiento.

Al Lic. Andrés Baca Vela
Por todo su apoyo.

Al Lic. Julio Alejandro Hernández Gallardo
Figura fundamental para la realización de
este trabajo.

A mis asesores:

Lic. Miguel González González y
Alfredo Fernández Peri.

Por ayudarme a culminar este trabajo.

Í N D I C E

Página

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

1.-Fundamento constitucional _____	2
1.1 Constitución de Apatzingan _____	3
1.2 Juicio de Residencia _____	5
1.3 Constitución de 1857 _____	7
1.4 Ley Juárez _____	9
1.5 Porfiriato _____	11
1.6 Constitución de 1917 _____	12
1.7 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio _____	14
1.8 Ley de Responsabilidades y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios _____	20
1.9 Características Generales del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecidos en la Ley de 1982 _____	22

CAPITULO SEGUNDO

2 Ética, conceptualización y enfoques _____	25
2.1. Algunas consideraciones axiológicas _____	29
2.2 Valores fundamentales y comentarios al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos _____	33
Fracción I _____	35
Fracción II _____	35
Fracción III _____	36
Fracción IV _____	37
Fracción V _____	38

Fracción VI	39
Fracción VII	39
Fracción VIII	40
Fracción IX	41
Fracción X	42
Fracción XI	43
Fracción XII	44
Fracción XIII	45
Fracción XIV	46
Fracción XV	47
Fracción XVI	48
Fracción XVII	48
Fracción XVIII	49
Fracción XIX	50
Fracción XX	51
Fracción XXI	51
Fracción XXII	52
Fracción XXIII	52
Fracción XXIV	53
2.3 Abstención de Sanciones	54

CAPITULO TERCERO

3. Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos	56
3.1 Facultades de los órganos internos de control	58
3.2 Formalidades que debe de contener el procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	64
• Citatorio	65

• Audiencia	67
• Pruebas	72
• Resolución	77
• Prescripción	81
• Sanciones	85
• Notificación de las resoluciones	93
• Aplicación de las sanciones	93
3.3. Requisitos formales que deberán observarse en la determinación de responsabilidades	95
3.4. Denuncia penal	97
3.5 Recurso de revocación	98
• Suspensión	102

CAPITULO CUARTO

4.1. Crítica a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, vigente, y propuestas para modificarla.	106
CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFÍA	123

I N T R O D U C C I Ó N .

La Ley Federal de Responsabilidades Públicas no establece excepciones, es aplicable para todos los niveles e instancias de gobierno y considera su observancia tanto para el Presidente de la República, como para el más humilde servidor público, pasando desde luego por los integrantes de las fuerzas armadas de la nación, de allí la importancia de que, los funcionarios y empleados de la Dependencias y Entidades de la administración pública federal, así como del instituto armado, conozcan del contenido de dicho cuerpo legal, dado que su desconocimiento no exime al servidor público de su cumplimiento.

Esta Ley impone al servidor público la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará como resultado el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades, que consagra el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al ser nuestro país pionero en esta rama, ya que ninguna nación sanciona a sus servidores públicos administrativamente, es por lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, busca establecer los preceptos para inducir una nueva conducta del funcionarios dentro de la administración pública.

Esta ley, precisa como primera obligación el vínculo entre el servidor público, el Estado y consecuentemente con la sociedad en su conjunto. Es base fundamental del servidor público, y es su deber cumplir con lo que la misma ley señala, así como con la normatividad interna de su fuente de trabajo.

Ahora bien, la honradez debe ser entendida como la recta conducta tanto en lo ético, en un ámbito moral y material. El ordenamiento legal de cuyo estudio versa este trabajo, busca establecer los preceptos para inducir una nueva cultura en el funcionario público dentro de la administración pública.

Estos preceptos son para tratar de evitar desvíos de la conducta, que en el desempeño de sus funciones el servidor público debe observar, y cuya inobservancia trae consigo desprestigio de la imagen de la administración pública.

La Ley impone al servidor público la obligación de cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado, no da opción a si se quiere se cumple o si no, no se cumpla. Toda vez que los ciudadanos al contribuir con sus impuestos al mantenimiento del Estado, esperan ver reflejados estos en mejores niveles de vida, servicios públicos, seguridad, educación, salud, etc.

Sin embargo, como muchas leyes, tiene sus lagunas y vacíos, pero definitivamente constituye un esfuerzo por normar la actuación de los servidores públicos, y alcanzar la calidad que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión deben de observar.

La calidad, en el sentido más sublime de la palabra, viene del griego *Calos* que significa "bello", esto es que lo que el trabajo que se realice con calidad tiene que ser bello, en cantidad y en calidad, que satisfaga los deseos que demanda la sociedad de los servidores públicos.

La disparidad entre al pagar nuestros impuestos, esto el dar, y el recibir un servicio de calidad, dista mucho de ser recíproco. Con frecuencia nos encontramos, que malos servidores públicos tienen la idea errónea de que le

hacen un "favor" a la sociedad y por lo consiguiente nos brindan un servicio de pésima calidad por los impuestos que pagamos.

Esta Ley, aunque ya tiene algunos años, todavía no alcanza las metas para la cual fue legislada, sin embargo en la medida en que como sociedad vayamos siendo cada vez más exigentes de que los servicios públicos que recibimos sean de calidad, y exigir el castigo de los malos servidores públicos, que independientemente de desprestigiar la imagen de la administración pública, también afectan la óptica en el exterior, de la sociedad mexicana.

JOSÉ ANTONIO DE LA CRUZ CANABAL.

CAPÍTULO

PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se encuentra inmerso en el Título Cuarto de nuestra "Ley Suprema", establece quienes se reputan como servidores públicos entre los que se mencionan 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Así también, este mismo numeral en su párrafo segundo, marca una excepción, y es la que 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.

Esta excepción se entiende dada la alta responsabilidad, que como titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República tiene, y quien se vería distraído si se llegase a presentar alguna queja, o se instaurase algún procedimiento en su contra, es por decirlo así, una cuestión de Seguridad Nacional.

Asimismo, se establece la responsabilidad de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión, esto en relación al principio de igualdad.

Dice el Doctor Rubén Delgado Moya: "Puede decirse que hay una especie como de defensa de la Constitución, y, sobre todo, de las garantías del gobernado, toda vez que en este lugar es donde se finca la responsabilidad en la cual están propensos a incurrir tales servidores públicos en el desempeño de sus funciones: "El tercer método de control jurisdiccional de la Constitución es el relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, regulados en los artículos 108 a 114 vigentes"¹

La naturaleza de las responsabilidades en materia administrativa, en las relaciones que existen entre el Estado y sus trabajadores, es una cuestión de carácter constitucional, ya que en ella se marcan los lineamientos a los que están sujetos los servidores públicos, así como la competencia que tienen las autoridades dentro del ámbito de validez determinado; por lo que se realizará un estudio histórico de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los trabajadores al servicio del Estado.

1.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.

El 22 de octubre de 1814, el Congreso de Anáhuac, quien un año antes, esto es el 6 de noviembre de 1813, bajo los auspicios del padre José María

¹ DELGADO Rubén Moya. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Actualizada. Edit. PAC, S.A. de C.V., México, 1993, p. 234.

Morelos y Pavón, había promulgado el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la independencia definitiva con la metrópoli española, este mismo cuerpo constituyente expide un trascendental documento jurídico político llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente como Constitución de Apatzingán, por haber sido promulgada en aquella población. Esta Constitución, estaba dividida en dos partes:

En la primera parte, relativa a la organización del país, establecía: la religión católica como única, la soberanía popular, el sufragio universal; la igualdad, seguridad, propiedad, libertad de los ciudadanos y el reconocimiento de que la instrucción es necesaria a todos, y debe ser fomentada por la sociedad.

En la segunda parte, fijaba cuales eran las provincias de la América Mexicana, y la forma de gobierno, dividido en tres poderes: el legislativo, que residía en el Supremo Congreso Nacional; el ejecutivo, que se depositaba en tres individuos, y el judicial, que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia.

También en esta segunda parte, establecía las responsabilidades de los funcionarios públicos, las cuales se investigaban mediante un juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia y en general, a todo trabajador público, según lo dispuesto por los artículos 59, 196 y 224 de dicha Constitución.

El artículo 59 a la letra decía: "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración

pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos". El artículo 196 del mismo ordenamiento, establecía las facultades del Supremo Tribunal de Justicia al decir: " Conocer de las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre". Por otra parte, el artículo 224 disponía que: "El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los miembros del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal del Justicia".²

1.2 JUICIO DE RESIDENCIA.

Era un juicio que se sometía a los empleados públicos, sin interesar la jerarquía; así podía verse sometido el propio virrey y los alcaldes menores u ordinarios.

Una de las características del juicio de residencia era que se llevaba a cabo, cuando el funcionario se retiraba de sus funciones o cuando éste cambiara de cargo. Una vez practicado, se le expedía una certificación por el Consejo de Indias o de la Audiencia. En esta certificación se indicaba, si se le absolvía o era necesario aplicarle alguna sanción.

² ZARATE Julio D. México a través de los Siglos. Edit. Cumbre, México, 1990. p. 448, tomo III.

El procedimiento consistía en lo siguiente: se nombraba al juez, quien tenía que trasladarse a la provincia, en donde invitaba a toda la población a presentar sus quejas o acusaciones en contra de algún funcionario público que hubiera cometido algún ilícito; el juez tenía la obligación de reunir las pruebas y testigos; luego escuchaba a los involucrados, elaboraba un informe, dictaba su resolución y la remitía al Consejo de Indias. Éste a la vez la revisaba, para después someterla a la aprobación real.

La formación y facultades del Tribunal de residencia estaban determinadas en los capítulos XVIII y XIX de la Constitución de Apatzingan, con una inspiración y un procedimiento heredado por la Colonia con el propósito de conocer el desempeño de las autoridades, para que una vez terminando sus funciones, se le daba la oportunidad a los gobernados para que presentaran sus quejas.

Dicho tribunal se encontraba compuesto por siete jueces, que el Congreso elegía a las personas que se nombrarían al día siguiente de la elección de diputados, una por cada provincia. Los jueces de residencia se renovarían cada dos años, y no serían reelectos sino hasta pasado un período de tiempo de igual duración.

“La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida

republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidades".³

En 1824 con la publicación de la Constitución se cambió el sistema, marcando que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, se les llevaría sus faltas ante la Corte Suprema de Justicia, y en caso de que el responsable formara parte de ésta, lo conocería un Tribunal Especial.

Las normas que siguieron a la Constitución de 1824, fueron: Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, las cuales establecían que la responsabilidad de los empleados públicos eran de carácter político y penal, sin reconocer las facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, ya que éstos, gozaban de autoridad absoluta y discrecional sobre la disciplina de sus inferiores.

1.3 CONSTITUCIÓN DE 1857.

El Plan de Ayutla fue la inspiración que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857, aprobada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero del año en cita, la cual tuvo vigencia hasta el año de 1913, en el que el dictador Victoriano Huerta usurpa el poder. La Constitución de 1857, organizaba al país en forma de República representativa, democrática federal, compuesta de veintitrés Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación.

³ BARRAGÁN José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México, 1991. p. 30.

La nueva Constitución era democrática, liberal, individualista, y establecía las bases jurídicas de la Nación y del Estado mexicano; hacía la declaración de los derechos del hombre, reconociendo las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, así como la soberanía popular.

El poder público se dividió en Legislativo, depositado en la Cámara de diputados, pues el Senado quedó suprimido; el Ejecutivo, era desempeñado por el Presidente de la República, asistido por cinco Secretarios de Estado; y el Judicial, que se encomendó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo presidente debía sustituir las faltas temporales del Presidente de la República.

En materia de responsabilidades no fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, debido a que sólo se establecieron las responsabilidades de una parte mínima de los servidores del Estado, enfocándolo solamente a lo político y penal, dejando a un lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

El título IV de dicha Constitución, solamente preveía las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como los gobernadores a nivel estatal, haciendo a un lado las faltas que pudiese cometer el Presidente de la República. Además, se incluyeron en la Constitución las leyes dictadas sobre la abolición de fueros.

Se publicaron decretos y circulares relativos a la responsabilidad administrativa; un ejemplo de ello, es el decreto del 11 de septiembre de 1857, en donde se prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos.

"La ley suprema de 1857 promovió muchos cambios que, de alguna manera, afectaron al clero y a los militares; en consecuencia, muy pronto se dieron brotes de insurrección que culminaron en la guerra civil de reforma"⁴

1.4 LEY JUÁREZ.

Inspirada en la Leyes de Reforma, nace la llamada Ley de Juárez, en honor del insigne patricio, esta ley, publicada el 3 de noviembre de 1870, creaba ciertos tipos penales, que los llamaron delitos oficiales, estableciendo sus sanciones correspondientes y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857; es decir, diputados y senadores, miembros de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados. Tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales, por parte del Presidente de la República, sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Dichos delitos no estaban bien definidos y se referían a los ataques a las instituciones democráticas, atentados a las formas de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales; y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

También regulaba la infracción consistente en la omisión en el desempeño de funciones oficiales; la cual consistía en la negligencia o incumplimiento de las funciones del funcionario, propias de su cargo, para cuya

⁴ CERVANTES Javier. Historia del Derecho Patrio. Edit. Regina, México, 1995. p. 39.

comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

"Cuando se trataba de delitos oficiales, el Congreso, conformado por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. En 1875 el sistema se volvió bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos".⁵

La Ley Juárez marcaba no sólo el procedimiento para los delitos, como lo realizaba la Constitución, sino que abarcaba las faltas y omisiones oficiales, siguiendo el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

El jurado de acusación, emitía la resolución, en lo referente a los delitos en faltas u omisiones oficiales; tenía que tomar en cuenta, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía contener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes. De ser culpable el presunto, se le ponía a disposición de los tribunales competentes, para que procedieran conforme a derecho; además se advertía que el Estado quedaba libre, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

⁵ DELGADILLO Gutiérrez. Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México, 1998. p. 45.

La Ley Juárez no deja muy claro, lo relacionado con delitos comunes, pero el artículo 104 de la Constitución consignaba que "el Congreso erigido en gran jurado declarará, por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado", lo mencionado sólo duro hasta 1874, ya que después quedó a cargo de la Cámara de diputados, al volver al sistema bicamaral.

1.5 PORFIRIATO.

El 6 de junio de 1886, el Presidente Porfirio Díaz expidió una ley en materia de responsabilidades, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857; ésta Ley fue llamada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal".

En su primer capítulo, regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que la Ley Juárez, los delitos comunes con relación a las responsabilidades cometidas durante el tiempo de su encargo; también explicaba, la declaración de procedencia, que debía dictar el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común, cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Existía un capítulo especial, en lo que se refería al procedimiento en delitos del orden común, contemplaba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad, con el fin de suspender la substanciación de algún juicio en su contra.

Ese procedimiento, podía terminar con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado.

“Además de dictar las resoluciones, también se podía dar la declaración de incompetencia, la cual se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.”⁶

En referencia a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para estos efectos, le servía de supletorio el Código Penal.

Hasta esta fecha se puede decir, que todo lo enfocado a las responsabilidades, era en materia política y penal, sin tomar en cuenta a lo administrativo y civil, en consecuencia, no tenían una base jurídica para su desarrollo.

1.6 CONSTITUCIÓN DE 1917.

Reunido el Congreso constituyente, una vez culminada la lucha fratricida entre los diversos grupos revolucionarios, y acaudillado por Venustiano

⁶ FIX Zamudio Hector. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado. Edit. Porrúa, México, 1991. p. 30.

Carranza, el 5 de febrero de 1917 se promulgó la nueva Constitución; la cual entró en vigor el 1 de ese mismo año. La Carta de Querétaro, rompía con los moldes jurídicos establecidos hasta entonces, hablaba de principios avanzados de reforma social y derechos en favor de los campesinos y obreros. Junto a las garantías individuales que estableció en su artículo inicial, incluyó también principios nuevos destinados a consagrar las llamadas garantías sociales, sobre el particular dice el Doctor Ignacio Burgoa:

“Puede México legítimamente ufanarse, en consecuencia, de que en su Constitución de 1917 se encuentren consagrados los derechos humanos bajo los dos aspectos anotados con mucha antelación a su proclamación en la Declaración Universal de diciembre de 1948”⁷

En el texto original del Título IV, estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin mencionar a los demás empleados de la federación. El artículo 108 disponía que: “Los Senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

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

⁷ BURGOA Ignacio, Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. México. 1991. p 154

"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."⁸

En las disposiciones que formaron el texto original del Título Cuarto, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló, lo relacionado a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas y no se manifestaba su contenido.

1.7 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO Y TERRITORIO.

En la Constitución Federal de 1917, en el párrafo 5º del artículo 111, establecía que el Congreso de la Unión debía expedir a la brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, esto debido a que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Paso bastante tiempo para que se cumpliera lo que estipulaba la Constitución de 1917, y fue hasta el 30 de diciembre de 1939, que se terminó la ley. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 21 de febrero de 1940 y recibió el nombre de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados", también conocida como "Ley Cárdenas", por haberse promulgado en la administración del general Lázaro Cárdenas del Río, en su exposición de motivos decía: "Que la organización de nuestro país es una

⁸ ZARATE Julio D. México a través de los Siglos. Edit. Cumbre, México, 1990. Tomo IV.

República representativa, democrática y Federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridades dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige, se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en el que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento representativo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público, que trastorna éste orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

Dice el maestro Burgoa Orihuela: "En nuestro orden constitucional se ha instituido, pues, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignados especialmente en los artículos 108 a 114 de la Ley Suprema para los altos funcionarios de la Federación y esbozado por todos los funcionarios y empleados federales y del Distrito Federal en el artículo 111, párrafo quinto."⁹

⁹ BORGEO Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A., México. 1989. P. 553.

La Ley se encargó de regular las responsabilidades por delitos y faltas oficiales, permitía que la acción popular denunciara, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Eran sujetos de esta ley, los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominándolos altos funcionarios a los siguientes:

- Presidente de la República.
- Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- Secretarios de Estado.
- Jefes de Departamento Autónomo.
- Procurador General de la República.
- Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

Explicaba de manera general, en su artículo 1º, cuando existía responsabilidad por parte de los funcionarios públicos, de la siguiente manera:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el

desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere."¹⁰

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

La ley marcaba la diferenciación entre delitos federales y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

- Los delitos oficiales eran los siguientes:

- El ataque a las instituciones democráticas.

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

- El ataque a la libertad de sufragio.

- La usurpación de atribuciones.

- La violación de garantías individuales.

¹⁰ DELGADILLO Gutiérrez. Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México, 1998. p. 52.

- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Las sanciones que recaían, al incumplimiento de las responsabilidades eran:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
2. Inhabilitación de cinco a diez años.
3. Penas pecuniarias.
4. Privación de la libertad hasta por doce años.

Dicha ley hablaba de 5 procedimientos diferentes: dos para altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios; uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Eran sujetos a juicio político, aquellos que cometieran delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios; la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los

delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería actuar como gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

Cuando un alto funcionario resultare responsable, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad, y la secretaria de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la substanciación del juicio.

En lo que se refiere a los delitos y faltas oficiales cometidas por otros funcionarios, el procedimiento debía operar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal, el juez debía remitir el expediente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación para que dictara sentencia.

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señalaba que tenían que ser responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

En lo que respecta a los funcionarios del orden judicial tales como los ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y jueces del orden común, el Presidente de la República tenía la obligación de pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver si consideraba que procedía la petición; en caso afirmativo, lo turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

1.8 LEY DE RESPONSABILIDADES Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y ALTOS FUNCIONARIOS.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, en su artículo segundo transitorio derogaba a la "Ley Cárdenas".

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º en los siguientes términos: " Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley."

Se puede observar que esta ley habla de tres tipos de delitos: primero, los referidos a delitos comunes; segundo, a delitos oficiales y tercero a faltas oficiales. Los dos primeros son de carácter penal, pero el tercero lo describe la ley de la siguiente manera: "son aquellas infracciones que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno".

Los delitos oficiales son "los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho."¹¹

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

¹¹ Ley de Responsabilidades y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios, Edit. Porrúa, México, 1981.

1. El ataque a las instituciones democráticas;
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
3. El ataque a la libertad de sufragio;
4. La usurpación de atribuciones;
5. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
6. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
7. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
8. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina comunes.

En lo que se refiere a los delitos federales, cometidos por los altos funcionarios, se llevarán mediante un procedimiento diferente conocido como juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado.

Cuando se trate de otros funcionarios y empleados de la Federación, que incurran en una actuación que afecte los intereses públicos, se llevará un

procedimiento especial, que puede ser de dos maneras: la primera en forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

1.9 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ESTABLECIDOS EN LA LEY DE 1982.

Esta ley propone principalmente las nuevas bases de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas, las responsabilidades en que incurran por el incumplimiento de sus obligaciones, los medios para identificarlos y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, habla de un sistema el cual se divide en cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas y la política y administrativa.

Dicha ley, determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurren en responsabilidad política y se imponen sanciones de esta naturaleza.

Por otra parte, se anexa una conducta más que afecta a las finanzas públicas y afecta la marcha administrativa y son: las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

También regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

La vigilancia y su cumplimiento se encuentra a cargo, de los superiores jerárquicos y de los órganos internos de control de cada dependencia, los cuales pertenecen a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Social, y tienen facultades para imponer sanciones disciplinarias.

CAPÍTULO

SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO

ÉTICA, CONCEPTUALIZACIÓN Y ENFOQUES.

El hombre, a través de su evolución, se ha apoyado en una facultad de indiscutible importancia, el razonamiento, que le otorga conciencia de todo lo que existe a su alrededor incluyéndose a sí mismo, aunado al conocimiento de la voluntad, que es causa determinante de sus acciones. Sin embargo, estas dos cualidades, razonamiento y voluntad, no serían esenciales sino alcanzaran un valor moral, lo que le da su carácter absoluto y categórico.

La ética "es una rama filosófica y participa de sus características, principalmente, por su interés en la esencia misma del acto humano, en el cuál busca su valor de bondad moral, penetrando así, hasta las causas supremas de la conducta humana."¹²

Mucho se ha escrito en relación con la ética, sin embargo, no es necesario partir desde el conocimiento inequívoco de su significado; sobre el particular tenemos que etimológicamente la palabra ética proviene del griego *ethikós*, que significa, en plural neutro, costumbre.

Ética es la ciencia de las costumbres o de los actos humanos, y su objeto es la moralidad entendiendo por moralidad el carácter de bondad o malicia de los actos humanos. El deber, en general, es el objeto de la ética.¹³

¹² GUTIERREZ Saenz, Raúl. Introducción a la Ética. Edit. Estinge. México, 1993. p. 18.

¹³ DICCIONARIO Unesco de Ciencias Sociales. Edit. Planeta. México, 1993. Tomo II. p. 837.

Atiende también diversos usos, entre ellos, como una ciencia de las costumbres, aplicado en los distintos campos de la actividad humana. Cotidianamente se considera como sinónimo de moral, del latín *mos-ris*: costumbre, sociológicamente, es un término que usualmente se refiere a una serie de actitudes solidarias en lo que atañe al grupo, así como de su organización y objetivos. Emilio Durheim ofreció una definición del término que puede calificarse de clásica o básica de otras definiciones: "Moral, podemos decir, es todo lo que es fuente de solidaridad, todo lo que fuerza al individuo a contar con su prójimo, a regular sus movimientos en base a otra cosa que los impulsos de su egoísmo, siendo la moralidad tanto más sólida cuanto más fuertes y numerosos son esos lazos."¹⁴

La ética como sistema filosófico parte fundamentalmente de la filosofía práctica; la ética, es la filosofía de la moral, es decir, intenta el análisis profundo de todos aquellos hechos morales de los que pueden deducirse las normas para todo acto humano.

En nuestra disciplina, podemos hablar de una ética social, es decir, basada en la comunidad humana, conceptuada como la historia natural de las costumbres, expresión que nos vuelve a la etimología de las palabras moral-ética.

Es importante destacar que a través de la historia de la humanidad, hemos observado que los criterios morales en este caso la religión han llegado al extremo de expresiones absolutas, es decir, son relativas en el tiempo y el espacio y solo se traducen, en los diversos grados de la conciencia humana; y que la regulación de la conducta, en sus motivos y en sus fines, no es una labor

¹⁴ *Ibidem.* p. 1446.

de celebración impuesta a la vida, sino a la inversa: una expresión de la vida social traducida en fórmulas que, aproximadamente, realizan la distinción, socialmente útil, del bien y el mal.

Ética como sinónimo de *ethos* – costumbre, y es así como se habla del *ethos* de una cultura o pueblo, alternando indistintamente con el de ética. El término *ethos* podemos definirlo como un conjunto de características por las que un grupo se diferencia e individualiza respecto de otros. Análogamente, el término se relaciona con el conjunto de modelos culturales y sistema de valores, actitudes de un pueblo entre otros.¹⁵

La ética también es considerada por algunos autores como una ciencia y le atribuyen diversas características, a saber, se capta con la razón, tiene un carácter eminentemente racional, no es producto del instinto o de la emoción, y esto, de acuerdo con Gutiérrez Sáenz, le da el carácter de científico.

Es una ciencia práctica, es un saber para actuar, cumple su finalidad solamente cuando se hace realidad en la conducta humana.

Es una ciencia normativa, porque nos proporciona los mejores parámetros para un mejor vivir, orienta a la conducta práctica, da las bases para las decisiones del hombre, indicándole que es lo correcto.

Ahora bien, distinguiendo entre la ética como ciencia y la ética como una parte de la filosofía, sería la extensión y profundidad, de tal forma, para Gutiérrez Sáenz, la filosofía indaga acerca de la causa última de los objetos que conforman al universo, en tanto que a las ciencias les interesa el estudio de las

¹⁵ *Ibidem*, p. 839.

causas próximas de un objeto en particular o de un ámbito concreto de la realidad, en otras palabras, el filósofo trata de llegar hasta la esencia del objeto estudiado, y su explicación es en un sentido vertical, pues abandona el nivel sensible y experimental. En cambio, el científico elabora explicaciones en sentido horizontal, dentro de un nivel experimentable. La diferencia fundamental de ambos tipos de saber reside, pues, en su diferente objeto formal.¹⁶

No debemos de perder de vista al referirnos a la ética como disciplina que estudia esencialmente el campo axiológico, es decir, la ciencia de los valores.¹⁷ Dos elementos fundamentales: como ciencia o como parte de la filosofía, lo cual no genera un mayor problema en cuanto a la determinación de su objeto, ya que usualmente, los autores que siguen a las ciencias científica, no adoptan una tendencia de ciencia dura, es decir, parten de un concepto muy amplio de ciencia para incluir en ella a la filosofía y no le atribuyen todas las características que se le da a las ciencias naturales, como la predictibilidad, entendida ésta como la capacidad de predecir los fenómenos que ocurren en la naturaleza, puesto que en el caso de la ética, ésta no estudia los fenómenos sino, da lineamientos de conducta; o la verificación experimental forzosa, que sí es una característica de las ciencias naturales, y que en cierto modo constituye un presupuesto de validez, y en ocasiones utilizan incluso el término de ciencias filosóficas para mencionar a las partes o disciplinas que integran a la filosofía.

Al hablar de valores, indudablemente nos referimos, sobre todo, a los actos humanos. Siguiendo a Gutiérrez Sáenz, el objeto de la ética son los actos humanos, es decir, enfoca sus actividades en esa zona netamente humana, cómo es la conducta del hombre, su realización, sus decisiones, sus intenciones,

¹⁶ GUTIERREZ Saenz Raúl. Historia de las Doctrinas Filosóficas. Edit. Esfinge México, 1994. p. 17.

¹⁷ DICCIONARIO Trillas de la Lengua Española Ilustrado. Edit. Trillas. México, 1990. p. 54.

su búsqueda de la felicidad, sus sentimientos ya sean nobles, heroicos, maliciosos.¹⁸

Distinguiamos dos tipos de objeto de la ética, como ciencia y como rama filosófica, la primera se refiere materialmente a las conductas humanas, la segunda a los actos ya sean buenos o malos de esas conductas humanas, ambos tienen el mismo sentido, que es el aspecto axiológico, de los valores.

2.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES AXIOLÓGICAS.

En la serie de fenómenos sociales e históricos que ha sufrido la humanidad, se ha visto que atiende cuestiones éticas, las cuales se encuentran envueltas en la esfera de valores, que se convierte en el regulador de la convivencia del hombre en sociedad, debido a que toda actividad humana, debe cumplir con una serie de valores que le son propios, para su vida cotidiana.

No olvidemos que el Derecho en esencia para algunos autores radica en la norma, para otros en el hecho social, y hay quienes lo consideran en los valores, otros lo ven con un enfoque que integra a todos éstos, tal es el caso, de Eduardo García Maynes, quien establece una zona ideal de la validez, en la cual se conjuntan las tres características.

"Derecho es la norma, con especiales características, elaborada por los hombres con el propósito de realizar unos valores."¹⁹

¹⁸ GUTIÉRREZ Saenz, Raúl. Historia de las Doctrinas Filosóficas. Edit. Esfinge. México, 1994. p. 21.

¹⁹ RECASENS Siches Eduardo. Tratado de Filosofía del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1982. p. 159.

De la simple lectura observamos que atiende los tres aspectos mencionados - valor, norma y hecho - que están indisolublemente unidas entre sí, en relaciones de esencial implicación. No es el Derecho un valor puro, ni es una mera norma con ciertas características especiales, ni es un simple hecho social de forma normativa encaminada a la realización de unos valores.

El Derecho como norma, que implica vigencia y obligatoriedad, y el derecho como conjunto de valores que subyacen a la conducta humana, profundizando un poco, Recasens Siches, establece además de los puntos ya considerados, dos planos en los cuales se puede estudiar al derecho: uno filosófico y otro empírico.

El estudio de nuestra disciplina, el Derecho, atendiendo al plano filosófico, origina la Estimativa o Axiología Jurídica, es decir, la consideración del tema tradicionalmente llamado Derecho Natural; y en el plano empírico se da el establecimiento de directrices para la política del derecho, esto es, la aplicación de los criterios estimativos a la elaboración práctica del derecho.

En lo que se refiere a su aspecto normativo ha dado lugar, en el plano filosófico, a la Teoría Fundamental o General del Derecho (por citar alguna tenemos la teoría pura del derecho de Kelsen); y en el plano empírico o positivo origina la llamada ciencia dogmática o técnica del derecho positivo.

Así mismo, tenemos al derecho como una especial clase de hechos sociales, la cual lleva en el plano filosófico la elaboración de una doctrina del derecho como objeto cultural, es decir, como un producto de vida humana objetivada; y en lo que se refiere al plano empírico, se encuentra por una parte la historia del derecho, o sea, una descripción de realidades jurídicas

particulares y por otra se conduce a la sociología del derecho, esto es a la investigación sobre tipos y regularidades de los fenómenos jurídicos.²⁰

Con los anteriores elementos de estudio, lo que consideramos como ética se plantea en los dos planos enunciados, tanto en el filosófico, como en el empírico del estudio del Derecho como valor, pero fundamentalmente en el filosófico que es a lo que más nos referimos, ya que observaremos cuales son los valores que salvaguarda el derecho, en especial cuales son esos valores que se ven protegidos en el caso de las conductas que van relacionadas con la responsabilidad de los servidores públicos.

Hasta aquí hemos hablado de valores, sin embargo, es importante que mencionemos algunas cuestiones, tales como: ¿De donde nace la conciencia moral? ¿De donde proviene ese juicio de valor de lo bueno y de lo malo?, al respecto el Maestro Bernardo Pérez Fernández, sugiere que habría que considerar que cualquier individuo a través del uso de su razonamiento natural, desarrolla ciertas convicciones ya implícitas en él; de este modo se habla de los derechos del hombre, aquellos que reconoce cualquier sociedad civilizada, independientemente de la raza, religión o sexo de las personas; en segundo término la educación, la cual es de la proveniente de las tradiciones aceptadas en nuestro medio; en tercer lugar, en las convicciones que por propio razonamiento hemos hecho nuestras; por último considera a la voluntad, es decir, la decisión libre de hacer algo ya que, el ejercicio del libre albedrío es indispensable en la actuación del individuo, pues al actuar bajo la fuerza física o la intelectual su conducta ya no representa un acto humano sino del hombre.²¹

²⁰ *Ibidem*. p. 160.

²¹ PÉREZ Fernández del Castillo Bernardo. *Deontología Jurídica*. Edit. Porrúa. México, 1997. p. 13.

Al respecto, Luis Recasens, anota que "los valores forman parte de los seres ideales, con características especiales, son objetos ideales con validez propia, se pueden descubrir en las cosas o en las conductas que consideramos como valiosas, no constituyen un pedazo de la realidad de esas cosas o conductas, sino son una cualidad que nos presentan en cuanto coinciden con las esencias ideales del valor; la objetividad de los valores se deriva también del hecho de que los valores poseen la vocación de ser realizados, pretensión de imperar sobre el mundo y encarnar en él a través de la acción del hombre; sin embargo, su falta de realización en el mundo real no los invalida: la validez de un valor no lleva aparejada la forzosidad de su realización. Por eso se dice que las categorías de ser y valor son independiente."²²

Estas consideraciones, son base del criterio de este capítulo, en primer término, porque una de las principales características de los valores se encuentra señalada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual pretende que su aplicación se realice a través del mundo real, esto es que la conducta se cumpla en su destinatario final, que vendría siendo el servidor público.

Considerando además, que para efectos de política legislativa, para establecer directrices para la política del derecho y para la sociología del derecho, si interesa, puesto que estamos hablando de conductas que efectivamente perjudican a toda la sociedad.

²² RECASENS Siches Eduardo. Tratado de Filosofía del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1982. p. 159.

2.2 VALORES FUNDAMENTALES QUE RESGUARDA EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, primer párrafo, señala cuáles son los valores que persigue:

Artículo 47.

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas.”²³

Estos valores son considerados como un marco de contención y referencia conductual, teniendo a la:

- **Legalidad.**- Como toda aquella conducta que tiene que realizarse según lo establecido por la ley.
- **Honradez.**- Como la recta conducta tanto en lo ético, como en lo material, la abstención de obtener un lucro o beneficio económico indebido e ilegítimo en el ejercicio de un encargo público; con mayor rigor en aquel que pueda disponer de fondos públicos.

²³ LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, 1997. p. 59

- Lealtad.- Como la relación moral que existe entre el servidor público y la administración pública, por ser la fuente del sustento económico de él y de sus familiares y por la confianza en él depositada para resguardar el patrimonio de la Nación.

- Imparcialidad.- Como la indiferencia del servidor público hacia cualquier provecho, inclinándose más por los compromisos, el halago, la conveniencia y la corrupción que por la justicia.

- Eficiencia.- Como la capacidad profesional y el empeño de cada servidor público para el buen funcionamiento del gobernado.

Para la aplicación de los valores mencionados, no existe distinción alguna, con esto nos referimos a que todo ser humano cuenta con ellos, y por tal motivo ningún servidor público queda excluido de éste artículo, desde el Presidente de la República Mexicana hasta el más modesto empleado administrativo. Por supuesto, con las modalidades, restricciones y procedimientos especiales reservados a la jerarquía administrativa, la cual se encuentra ligada al servidor público; entendiéndose esto como la actividad de lo estatal en beneficio de la comunidad o de la población en general, sin reconocer status, privilegio, ni ninguna forma de discriminación.

A continuación, se anotan las fracciones del I al XXIV del artículo 47 al que nos hemos venido refiriendo, que constituye las obligaciones de los servidores públicos y cuya violación o incumplimiento significa incurrir en responsabilidad administrativa, haciendo notar cuales son los valores que encierra cada una de ellas; dando un breve comentario de cada fracción:

FRACCIÓN I

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

COMENTARIO

Esta fracción enmarca la obligación del servidor público de ejecutar con esmero, cuidado y prontitud, el servicio que le es encomendado imponiéndole la propia ley la obligación de no tomar parte en cualquier acto u omisión (hacer o no hacer) que cause el incompleto desarrollo de dicho servicio o que en el ejercicio de este, el servidor público se desentienda de los valores éticos y jurídicos sobre los cuales debe desempeñarse el servicio público, bajo el riesgo de incurrir en conductas de carácter penal.

VALOR.- Eficiencia y legalidad.

FRACCIÓN II

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

COMENTARIO

De esta fracción se entiende la obligación del servidor público de planear los proyectos y llevarlos a cabo apegados estrictamente a las disposiciones legales, además que si de su competencia se desprende el manejo de ingresos y gastos para un periodo de tiempo determinado del organismo para el que preste sus servicio, deberá desarrollar dicha actividad reiterando la exigencia de obrar apegado a lo dispuesto por la ley, de lo contrario desembocará en un mal manejo de fondos y valores y su consecuente responsabilidad.

VALOR.- Legalidad.

FRACCIÓN III

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

COMENTARIO

De esta fracción se desprenden tres obligaciones que tendrá todo servidor público:

a) Aprovechar los recursos que se le asignen sin rebasar los mismos, pero sin perjuicio del buen desempeño del empleo, cargo o comisión, dichos recursos pueden ser:

1. Económico.
2. Materiales.
3. Humanos.

b).- Utilizar adecuadamente las facultades que su mismo empleo, cargo o comisión le atribuyen; previniéndole tácitamente de que no incurra en abusos de poder o autoridad.

c) La ley exige absoluta discreción con respecto a la información que por la función que desempeñe el servidor público pueda tener acceso, aplicándola exclusivamente para los fines que le fueron proporcionados, previniendo la posibilidad de que el mal uso de la información ponga en riesgo la seguridad de la Administración Federal.

De los incisos a y b, podemos decir que es fundamental que el servidor público al momento de tomar posesión del cargo, le sean facilitados los manuales de procedimientos del área en donde va a desempeñar su trabajo, como medida preventiva de incumplimiento, bajo el pretexto de ignorancia de los términos, modos y extremos de su empleo, cargo o comisión.

VALOR.- Honradez, legalidad y lealtad.

FRACCIÓN IV

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso

impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas.

COMENTARIO

Resalta la obligación que la confianza, lealtad y eficiencia, exigen al servidor público que tiene acceso a la documentación oficial y a la información en ella contenida, que en algunos casos es de vital importancia, para el Estado, por lo que el servidor público tendrá la obligación de vigilar y guardar la documentación que por razón de su empleo, cargo o comisión tenga, con discreción, prudencia y cautela.

VALOR.- Eficiencia y lealtad.

FRACCIÓN V

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

COMENTARIO

Esta es una de las fracciones más importantes de este artículo ya que el servidor público debe desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, respetando a sus jefes, compañeros de trabajo o con el público en general con los que tenga relación, mejorando el servicio de la institución para la que presta sus servicios y la imagen de eficiencia que siempre debe ostentar el gobierno.

VALOR.- Imparcialidad.

FRACCIÓN VI

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

COMENTARIO

Esta fracción aparentemente comprende tres elementos:

1. Observar las debidas reglas del trato hacia sus inferiores jerárquicos.
2. Abstenerse de incurrir en agravio.
3. Abstenerse de incurrir en desviación o abuso de abuso de autoridad.

En buena interpretación, esos elementos se reducen a dos: (1) agraviar a los inferiores; (2) incurrir en abuso con los inferiores. Estas dos manifestaciones de conductas se revelan como contrarias a la observancia de las reglas del trato. Observar tales reglas no es el núcleo o verbo del tipo, sino el objetivo del bien jurídico que protege: la armonía, decencia y eficiencia en la administración pública que no se logran con desplantes autoritarios, menos con actitudes prepotentes y, sobre todo la dignidad, como bien moral, que a todo mundo le debe ser respetado.

VALOR.- Imparcialidad y legalidad.

FRACCIÓN VII

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

COMENTARIO

La obligación en esta fracción, es guardar respeto al superior; la falta de respeto implica insubordinación cuando no se cumplen las instrucciones que el superior emite. La disciplina y la seriedad debe imponerse en cualquier unidad administrativa de trabajo; el dependiente debe considerar la responsabilidad mayor del jefe inmediato. No se trata de instrucciones fuera de norma; al contrario, el superior está cumpliendo con su obligación de dirigir eficientemente los asuntos del área a su cargo. De ninguna manera debe entenderse que el subordinado adopte una posición sumisa o indigna. El bien jurídico tutelado es la lealtad que impacta en la eficiencia del desempeño administrativo. Con las limitaciones que el buen juicio y la propia norma impone.

VALOR.- Legalidad.

FRACCIÓN VIII

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscribe la procedencia de las órdenes que reciba.

COMENTARIO

La exigencia del precepto consiste en comunicar al superior las dudas fundadas que le suscite, la procedencia de las órdenes que reciba. Para entender el espíritu de la obligación implícita en esta fracción conviene remitirnos al artículo original de la ley que se refiere a la obligación de comunicar por escrito el incumplimiento de las obligaciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora solo comprende las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que reciba.

El servidor público debe distinguir sobre cualquier orden que reciba, éste ya no estará protegido por la exculpante de la obediencia jerárquica; ahora debe pensar y determinar su actuación correcta cuando se encuentre en duda respecto de una instrucción indebida. La conducta que se le exige al servidor público es que no realice actos contrarios a la norma aún cuando le sean ordenados por su superior jerárquico.

VALOR.- Eficiencia y Lealtad.

FRACCIÓN IX

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

COMENTARIO

El servidor público resulta responsable por ejercer funciones que no le corresponden, el precepto es muy estricto al marcar el límite de facultades que se terminan al concluirse el encargo.

El objetivo de esta fracción es la prohibición de cometer actos inherentes al servicio público cuando no está facultado. Es muy grave incumplir la abstención prescrita; su inobservancia implica ejercicio indebido de funciones asignadas a un empleo, cargo o comisión. El artículo 214 del Código Penal Federal, dice: "Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que continúe ejerciendo las funciones de empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido. Con el cese de los efectos del nombramiento, termina automáticamente la función inherente."

El legislador quiso prevenir prácticas en el sentido de que el servidor público continuaba funcionando con el pretexto de concluir asuntos en trámite, lo cual resultaba de alto riesgo para los intereses de la institución o hacia mal uso de credenciales, placas o insignias que se le proporcionaban en el ejercicio de su empleo.

VALOR.- Legalidad.

FRACCIÓN X

Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos

o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

COMENTARIO

Los objetivos de la fracción son:

1. No proteger y
2. No favorecer a sus subordinados
3. Evitar aviadores

Los medios para llevar a cabo la protección y el favorecimiento son autorizar inasistencias injustificadas; otorgar licencias, permisos o comisiones, sin que el servicio lo requiera.

El legislador sabedor de los vicios de la burocracia que llegaban al límite de institucionalizar el llamado "aviador", o el abuso de comisiones innecesarias.

Los bienes jurídicos que protege el tipo son la lealtad, la honradez, la eficiencia; por ejemplo, cuando se simula una comisión con el solo propósito de viaticar, se engaña a la institución por una parte y se provoca un lucro indebido en deterioro del patrimonio de la institución.

VALOR.- Legalidad.

FRACCIÓN XI

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

COMENTARIO

Este precepto se refiere a que un servidor público no puede tener al mismo tiempo dos plazas en diferentes dependencias, ya que esto representaría devengar un sueldo y cobrar el otro como "aviador".

Por otro lado, también se refiere a que el servidor público, no podrá llevar asuntos por fuera que representen alguna relación con su cargo, por ejemplo ser despacho externo al mismo tiempo que empleado. Lo que constituye conflicto de intereses desleales y falta de honestidad u honradez.

VALOR.- Legalidad.

FRACCIÓN XII

Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

COMENTARIO

El contenido de esta fracción, es hacer respetar las resoluciones en las que resulte la inhabilitación de un servidor público, evitando así que se contrate

a alguien que tiene esta sanción impuesta, por ser un daño a la función del Estado, depositando, otra vez, confianza a quien no la merece.

Para los efectos de prevenir esta situación, el patrón, deberá exigir al trabajador un certificado de no inhabilitación expedido por la SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) o por las Contralorías internas de cada dependencia.

Esta fracción tiene relación con el delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 215 fracción XI del Código Penal, que regula el mismo supuesto, sólo que éste agrega que siempre y cuando lo haga con conocimiento de tal situación.

VALOR.- Legalidad y eficiencia.

FRACCIÓN XIII

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

COMENTARIO

Esta fracción habla de lo que comúnmente llamamos el conflicto de intereses, trata de evitar que el servidor público, aprovechándose del cargo que desempeña, se favorezca así mismo o alguna persona de las ahí señaladas, con adjudicaciones de licitaciones, préstamos u otra actividad que le represente un lucro o beneficio como permisos o licencias de construcción, etc.

También tiene relación con lo dispuesto por el artículo 220 fracción I del Código Penal, que habla del delito de ejercicio abusivo de funciones y por supuesto agrade las condiciones de imparcialidad, honradez y lealtad que consagra esta disposición.

VALOR.- Legalidad y lealtad.

FRACCIÓN XIV

Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

COMENTARIO

Este precepto está íntimamente relacionado con la fracción XIII y habla también del conflicto de intereses obligando al servidor público a notificar por escrito a su superior jerárquico y jefe inmediato de que existe solicitud por parte de alguna de las personas referidas y deberá acatar las instrucciones que le den

en los casos que sea imposible abstenerse y enfatiza la obligación de ser eficiente con diligencia y oportunidad.

VALOR.- Lealtad y eficiencia.

FRACCIÓN XV

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

COMENTARIO

Esta fracción se refiere al nepotismo en que pueda incurrir un servidor público, al contratar a algún pariente, reitera el conflicto de intereses, asimismo, regula la prohibición de que un servidor público aprovechándose de su cargo reciba dinero o regalos disfrazados de compraventa ya sea él o sus parientes o personas con las que tenga algún negocio y además la aplica incluso hasta un año después de que el servidor público haya dejado el cargo.

VALOR.- Lealtad, honradez y imparcialidad.

FRACCIÓN XVI

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

COMENTARIO

El trabajador que presta sus servicios para el Estado, percibe un salario por dicha prestación del servicio por lo que el pretender obtener un beneficio adicional, lo que equivaldría a que recibe de terceros otros ingresos indebidos, y no del propio patrón.

Ahora, cabe suponer que para obtener estos beneficios deberá incurrir en actos u omisiones en sus funciones que ameriten la obtención de este beneficio, incurriendo en violaciones a los principios que rigen a esta ley, es decir, a la legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad que todo servidor público debe observar.

VALOR.- Legalidad y honradez.

FRACCIÓN XVII

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

COMENTARIO

Este impedimento intenta prevenir el interés personal del servidor público, es decir el nepotismo.

Tiende a evitar la imparcialidad o que con su intervención se pudieran derivar beneficios económicos, a él mismo o a terceros. En este caso debe excusarse y abstenerse de conocer.

VALOR.- Legalidad e imparcialidad.

FRACCIÓN XVIII

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

COMENTARIO

Este documento constituye una prueba preconstituída a favor o en contra del servidor público, es decir, previene que el servidor público no resulte con un

patrimonio desproporcionado a las percepciones que el Estado le otorga por el desempeño de sus funciones.

Si no se demuestra satisfactoriamente la lícita procedencia del incremento anormal del patrimonio del servidor público, se puede presumir la comisión del delito de enriquecimiento ilícito así como la falta de probidad y honradez.

VALOR.- Legalidad y Honestidad.

FRACCIÓN XIX

Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de ésta.

COMENTARIO

Esta fracción tiende a evitar la resistencia a un mandamiento legítimo de la autoridad, en este caso SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), en el sentido de que todo servidor público debe actuar con diligencia y eficiencia ante los requerimientos de esta Secretaría, son pena de incurrir en agravio de ésta hipótesis y hacerse acreedor a una sanción administrativa. Su objeto es conducir hacia la disciplina en el sector público y, consecuentemente, a su máxima eficiencia y oportunidad.

VALOR.- Eficiencia y legalidad.

FRACCIÓN XX

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

COMENTARIO

Esta fracción tiene relación con el artículo 57 de la misma Ley. La cual define las opciones que tiene el servidor público para denunciar faltas de los subordinados. Esto podría traducirse a que si el servidor público no lo denuncia incurre en responsabilidad ya que él conoce de esos actos (complicidad).

VALOR.- Legalidad, eficiencia e imparcialidad.

FRACCIÓN XXI

Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

COMENTARIO

Esto se traduce a que el servidor público tiene la obligación de informar en tiempo y forma lo que se le requiera, de tal manera que se pueda saber si esta cumpliendo con las facultades que impone el cargo, empleo o comisión, dándole seguimiento, teniendo el control y supervisión de lo adecuado y sobre todo que se encuentre apegado a la norma correspondiente, para evitar que se oculte la información.

VALOR.- Eficiencia.

FRACCIÓN XXII

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

COMENTARIO

El legislador con esto quiso decir, que el servidor público no debe de infringir, violar, vetar, etc. A la norma, la cual siempre traerá aparejada una sanción o castigo

VALOR.- Legalidad.

FRACCIÓN XXIII

Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con

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

COMENTARIO

Esta fracción se refiere a que el servidor público no abuse del poder que tiene en contratar para cualquier servicio que necesite la dependencia a quien él quiera, sin antes pedir autorización por el superior jerárquico. Y mucho menos celebrar un contrato con aquella persona que incurrió en responsabilidad y se le impuso la sanción de inhabilitación ya que se supone que esta castigado, no se le va a premiar.

VALOR.- Legalidad y Honestidad.

FRACCIÓN XXIV

Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

COMENTARIO

Esta fracción es muy obvia, ya que existen otras normas que el servidor público tiene que acatar.

VALOR.- Legalidad.

2.3 ABSTENCIÓN DE SANCIONES.

Es facultad de las contraloría internas en las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de abstenerse de sancionar a los presuntos infractores, por una sola vez, cuando en el desempeño de sus funciones incumplan con las obligaciones que establece el artículo 47 de la ley en comento, esto a criterio de la autoridad, cuando los hechos que se estudien no revistan gravedad, ni sean constitutivos de delito, y siempre que lo ameriten los antecedentes y circunstancias del daño causado y, este no exceda los cien salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, esto de conformidad con lo que establece al artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

Artículo 63.- Las dependencias y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez , cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

CAPÍTULO

TERCERO

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La existencia de un cuerpo legal que establezca las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño su empleo, cargo o comisión y que desde luego determine las sanciones para quienes falten a sus deberes, contemplando tanto el aspecto sancionador como el preventivo, constituye, sin lugar a dudas, una importante base para cualquier Estado de Derecho, y dado que la sociedad esta interesada en el cumplimiento del desempeño de la función pública, como actividad del Estado; independientemente del perjuicio que resientan los interesados, porque en todo caso sería mayor el que resentiría el interés general, sino se sancionara las faltas que los servidores públicos.

Al crearse la normatividad aplicable, el Estado garantiza que los gobernantes cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no colocarse al margen del ámbito de las competencias que les confiere la ley, y que de no lograrlo, existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.

El marco jurídico respectivo lo integran, el titulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de las Entidades

Paraestatales y supletoriamente el Código Federal de procedimientos Civiles y el Código Penal Federal.

El artículo 108 constitucional determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, encontrándose entre ellos los representantes de elección popular, miembros del poder judicial, funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; Gobernadores, Diputados Locales, magistrados de los tribunales de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales, es decir en los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), al igual que todos aquellos que manejen recursos federales.

Por otra parte, el artículo 109 constitucional ordena que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de su competencia, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

El artículo 113 constitucional establece, que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones. empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta de la misma naturaleza. Por su parte, el artículo 23 constitucional establece que nadie puede ser juzgado dos

veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

En este sentido, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán en forma autónoma, e independiente, según su naturaleza, y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Es importante manifestar que en el marco jurídico antes mencionado, se advierte que es de gran importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

3.1 FACULTADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

“La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública”.²⁴

Los artículos 60 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, confiere atribuciones a los órganos internos de control de las dependencias para investigar y aplicar las sanciones previstas en la Ley

²⁴ DELGADILLO Gutiérrez Luis, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa. México, 1998. p. 148.

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, ya sean liquidados, que hayan renunciado o que sean jubilados, claro esta, mientras no se haya actualizado la prescripción, que consagra el artículo 78 de la ley en mención.

Dichas facultades de los órganos internos de control, se encuentran robustecidas con lo que dispone artículo 26 fracción III, punto 1, fracción IV, inciso a), punto 1., del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que dice:

Artículo 26.

(...)

III.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán en el ámbito de la dependencia de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1.- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, ...", "IV. ... a) Los de las áreas de responsabilidades: 1. Iniciar el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la ley de la materia."

Asimismo, el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé la posibilidad de que las contralorías internas de las Entidades no Sectorizadas impongan las sanciones previstas en el cuerpo legal en estudio, pero si podrán hacerlo en coadyuvancia con la Secretaría de Contraloría de Contraloría y Desarrollo Administrativo pueden iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades que contempla el artículo 64 del ordenamiento legal en cita, no así la emisión de resoluciones, ni la imposición de las sanciones, toda vez que esa facultad esta reservada para aquella Secretaría de Estado, y sólo en el caso de Entidades Sectorizadas compete al órgano interno de control de la Dependencia Coordinadora de Sector dicha atribución y en el caso de tratarse de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la SECODAM, esto de conformidad con el artículo 62 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De conformidad con el Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, que a la letra dice:

"CUARTO.- Los órganos de control interno de las entidades paraestatales resolverán los procedimientos de responsabilidades administrativas y los recursos de revocación que, a la entrada en vigor del presente decreto, se encuentren en trámite en las Dependencias Coordinadoras de Sector, relativos a asuntos de las citadas entidades, así como los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la entrada en vigor antes mencionada. Dichos procedimientos y recursos continuarán resolviéndose conforme a las disposiciones legales que los rigen."²⁵

²⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, Primera Sección, Martes 24 de diciembre de 1996, p. 4.

De lo anterior se colige facultades amplísimas para los citados órganos internos de control, inclusive la de aplicar la Ley de manera retroactiva, lo cual a primera vista parecería ser violatorio de lo consagrado en el artículo 14 de Nuestra Ley Suprema, esto se justifica dado las bastas atribuciones de que goza el legislativo, y a su entender consideró que era necesario el aplicar la retroactividad dado que la misma sociedad, que ellos representan, esta interesada en que los servidores públicos, observen una buena conducta en el desempeño de la delicadísima encomienda a ellos conferida, este argumento encuentra respaldo el en siguiente criterio jurisprudencial, el cual versa:

“RETROACTIVIDAD.

Si bien es verdad que el artículo 14 de la Constitución prohíbe dar a las leyes efecto retroactivo, con perjuicio de persona alguna, cuando las leyes, por su naturaleza misma son retroactivas, los jueces no violan el principio constitucional citado al aplicarlas, pues carecen de facultades para juzgar de su constitucionalidad, y cumplen su obligación sentenciando conforme a ellas”.²⁶

Por lo anterior, se debe entender que los órganos internos de control de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades, e imponer las sanciones procedentes, aún cuando se argumente, que en su actuar estén aplicando

²⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INSTANCIA: Pleno, Parte : XXIII, Amparo directo.- Sala Antenor.- 24 de agosto de 1928.- Unanimidad de 10 votos Tesis, Tomo XXIII, p. 984.

retroactivamente la Ley, ya que la misma los faculta para aplicarlas así, retroactivamente.

Asimismo, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales órganos internos de control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la propia Ley, así como dicho procedimiento será autónomo de otras instancias en las que el servidor público pudiera verse involucrado, sobre el particular, este criterio se robustece con la siguiente tesis jurisprudencial:

“RESPONSABILIDADES DE 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 vertientes: 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 algunas 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."²⁷

Igualmente, es de destacar, que a partir de las reformas del 24 de diciembre de 1996, ya invocadas, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los órganos internos de control en las dependencias para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

Asimismo, es importante que en los procedimientos administrativos que se instruyan, en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, esto conforme a lo dispuesto en el primer párrafo

²⁷ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis. Instancia: Pleno Parte : III, Abril de 1996 Tesis: P. LX/96. p 128

del artículo 16 constitucional, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia la cual se le hará de su conocimiento mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; de aplicación supletoria en la materia, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por carecer de vicios formales.

3.2 FORMALIDADES QUE DEBE DE CONTENER EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades comienza con el auto de radicación o de inicio, y con él inicia también la etapa de la instrucción, que va desde el citatorio, hasta el cierre de instrucción.

En este tenor la literatura jurídica nos dice que:

"La instrucción es el período del procedimiento durante el cual se producen las pruebas y se oyen los alegatos de las partes, a fin de poner el proceso en estado de citación para la resolución."²⁸

Esta etapa procesal, tiene por objeto, la de que el juzgador, se haga llegar de los elementos probatorios y las razones jurídicas que sean necesarias para que, éste norme su criterio a la hora de resolver en el expediente administrativo de que se trate.

²⁸ PALLARES Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1997. p. 428.

Es conveniente mencionar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Entendiéndose como días hábiles, los comprendidos de lunes a viernes, dado que los órganos de control internos no laboran los sábados y domingos.

• CITATORIO

“Es el llamamiento que se hace de orden judicial a una persona para que se presente en el juzgado o tribunal en el día y hora que se le designa, bien a oír una providencia o a presenciar un acto o diligencia, judicial, administrativa, etc.”²⁹

El oficio citatorio para la audiencia de ley, deberá contener:

- El día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado; según lo establecido por el Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis que se transcribe a continuación:

“PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.- De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se

²⁹ Ibidem. p. 154

instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.³⁰

- Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando *los artículos y fracciones*; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad interna que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir, asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

- Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el órgano interno de control que cita a procedimiento, apercibido

³⁰ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- Pleno Parte : III, marzo de 1996.- Tesis: P.XXII/96. P. 466

que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo prevén los artículos 305 y 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

- El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

• AUDIENCIA

"Es el acto procesal complejo y público, que se desarrolla en la sede y bajo la dirección del órgano jurisdiccional, y en el que intervienen las partes, sus abogados y los terceros cuya presencia sea necesaria para la celebración del acto."³¹

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha supletoriedad es señalada por excepción en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 1°, párrafo II, que a continuación se transcribe:

³¹ OVALLE Favela José, Teoría General del Proceso, Edit. Harla, México, 1991. p. 78.

Artículo 1.

Párrafo II:

“...El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales...”

Dicha supletoriedad encuentra fortalecimiento en el criterio que el Poder Judicial, ha establecido al respecto a través de sus Tribunales Colegiados de Circuito, criterio que a la letra dice:

“SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.

En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.”³²

³² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.- Parte : II, Octubre de 1995, Tesis: I.4o.A.48 A.- p. 634

La supletoriedad en el Código Federal de Procedimiento Civiles, tiene sus excepciones, a saber, que son, en primer término las que establece el artículo 45 de la Ley de la materia, que se pasa a transcribir:

Artículo 45.

"En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal"

Cabe aclarar que dicho numeral se encuentra inmerso en el Título segundo, en lo relativo a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración Patrimonial, por lo que debe entenderse que es en esa materia en la que debe aplicarse y no en lo relativo a las responsabilidades administrativas que es materia del presente estudio.

Por otra parte la supletoriedad en el Código Procesal Civil en materia Federal, encuentra otra excepción y es para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, quienes recientemente han sido incluidos dentro del concepto de servidores públicos, al igual que el personal del Instituto Federal Electoral, que aunque como detallé en el párrafo anterior, estas excepciones, por decirlo así, no son materia de estudio de la presente tesis, si consideré importante mencionarlo para tener un marco más amplio en el estudio de este cuerpo legal que se analiza, excepción que se robustece con la siguiente tesis jurisprudencial, que se pasa a transcribir:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución

de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.³³ Por otra parte, si del desarrollo de la audiencia se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

La audiencia de Ley en cita, se celebrará ante el personal actuante de los órganos internos de control, o contralorías internas de cada dependencia gubernamental, dentro de ella, el presunto responsable tendrá derecho a ofrecer pruebas que estime pertinentes y podrá alegar lo que a su derecho convenga, por sí o acompañado de un defensor, también se le hará saber que está a su disposición para su consulta el expediente administrativo relacionado con los hechos señalados, en el horario de oficina de la autoridad que lo esta citando, para lo cual, el servidor público citado, deberá identificarse con una credencial oficial de identificación personal con fotografía vigente, además se le apercibirá que señale domicilio en el lugar de residencia del órgano interno de control, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya de no haberlo así, las

³³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.- Parte : III, Marzo de 1996.-
Tesis: P. XXII/96.-P: 466

notificaciones subsecuentes, aún las personales, le serán notificadas por lista de acuerdos.

En el desarrollo de la audiencia en mención, se elaborará un acta pormenorizada, en la que se harán constar el desarrollo de la misma, los argumentos expuestos por el presunto responsable en su defensa, las preguntas planteadas, sus respuestas, la relación de documentos exhibidos y entregados como pruebas por el acusado y en todo caso los alegatos que el servidor público haga valer, así como los acuerdos de la autoridad que procedan

Al concluir la audiencia, que no inmediatamente, el órgano interno de control, desahogara las pruebas y las valorará junto con los alegatos, para posteriormente emitir la resolución correspondiente.

• PRUEBAS

"En sentido estricto, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes. En sentido amplio es todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles."³⁴

El Código Federal de Procedimientos Civiles, reconoce como medios de prueba los siguientes:

1. La confesión;

³⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México, 1998. Tomo IV. p. 2632

2. Los documentos públicos;
3. Los Documentos privados;
4. Los dictámenes periciales;
5. El reconocimiento o inspección judicial;
6. Los testigos;
7. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
8. Las presunciones.

CONFESIONAL .- Es la declaración vinculativa de parte, la cual contiene la admisión de que determinados hechos propios son ciertos.

DOCUMENTAL.- "Medio de prueba que consiste en un objeto mueble apto para representar un hecho, regularmente a través de la escritura."³⁵

En el Derecho procesal mexicano sólo considera, como documentos, lo escritos. Existen dos tipos de documentos los públicos y los privados; los primeros los describe el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, diciendo que son aquellos cuya formación está encomendada por la ley,

³⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México, 1998. Tomo II, p. 1201.

dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; y son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo antes mencionados.

DICTAMEN PERICIAL.- "Es el juicio emitido por personas que cuentan con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte, con el objeto de esclarecer algún o algunos de los hechos materia de la controversia."³⁶

INSPECCIÓN JUDICIAL.- "Es el examen o comprobación directa que realiza el juez o tribunal a quien corresponda verificar hechos o circunstancias de un juicio, cuya descripción se consigna en los autos respectivos, para dar fe de su existencia, así como de las personas, cosas o lugares que deban ser examinadas a proposición de las partes en contienda."³⁷

TESTIGOS.- Es aquella que se basa en la declaración de una persona, ajena, a las partes sobre los hechos relacionados con la litis, que hayan sido conocidos directamente y a través de sus sentidos por ella. A esta persona se le denomina testigo.

PRESUNCIONES.- Es una operación lógica mediante la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existente de otro desconocido o incierto.

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son:

³⁶ BECERRA Bautista José, *El Proceso Civil en México*. Edit. Porrúa, México, 1993. p. 110.

³⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México, 1998. Tomo III. p. 1741.

- Las auditorías practicadas por los órganos internos de control, que deben contener como mínimo los siguientes elementos:

1. Oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado;
2. Actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho;
3. Documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada;
4. Conclusiones en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata, es decir, deberán estar debidamente fundadas y motivadas.

- Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión y desahogo con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (Confesional, Periciales, Testimoniales, etc.),

puede ser en el sentido de "tenerlas por ofrecidas y admitidas"; "reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo", "o admitirlas señalando fecha para su desahogo", ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (Documentales, Presuncionales e Instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

Ahora bien, tomando en consideración las pruebas descritas, las cuales como ya se dijo se tendrán por ofrecidas, y posteriormente se podrá acordar sobre su admisión y desahogo, a las que se les otorgará valor probatorio pleno de conformidad con los artículos 197, 200, 202, 215 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que deberán de ser debidamente valoradas en los considerandos de la resolución, salvo la instrumental de actuaciones, que no se valorará por no ser un medio de prueba contemplado en el ordenamiento procesal antes citado, y específicamente en el artículo 93 de dicho cuerpo legal, a mayor proveer, es aplicable por analogía, el siguiente criterio jurisprudencial, que dice:

"PRUEBA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, QUE SE ENTIENDE POR.-

La prueba "Instrumental de Actuaciones" propiamente no existe, pues no es más que el nombre que en la práctica se ha dado a la totalidad de las pruebas recabadas en un determinado negocio; por tanto, si una de las partes del juicio laboral que ocurre al amparo funda sus conceptos de violación en que la prueba instrumental de actuaciones demuestra un determinado hecho, sin precisar en

que prueba en particular se refiere de las recabadas en el juicio, sus conceptos de violación, por deficientes, son infundados."³⁸

- Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

- Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.

- Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

• RESOLUCIÓN

Concluida la etapa de instrucción, se dicta el auto de cierre de instrucción y se tienen treinta días hábiles siguientes, para determinar sobre la existencia de responsabilidades, mediante una resolución administrativa, la cual puede imponer una sanción.

³⁸ AMPARO DIRECTO 5309/1972. Supertejidos Especiales de México S.A. Abril 25 de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtra. María Cristina Salmorán de Tamayo. 4ª SALA Séptima Época, Volumen 52, Quinta Parte, p. 58.

Cabe aclarar, que la Ley en comento no prevé, sanción alguna, si se deja de resolver en el término de treinta días, más bien, a nuestro parecer el legislador pretendió con esto, lograr la máxima diligencia en el servicio, y evitar con ello suspensiones o deficiencias en la función pública, que es lo que el cuerpo legal en estudio tutela.

El Diccionario Jurídico Mexicano, nos proporciona la siguiente definición de resolución:

"La resolución es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa"³⁹

De acuerdo a lo que dispone el artículo 16, primer párrafo de nuestra "Carta Magna", la resolución, como acto administrativo comparte la presunción de legitimidad, es decir, parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. Esta presunción no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene numeral apenas citado, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente, como es el caso.

Cabe precisar que dicha obligación queda satisfecha, desde el punto de vista formal, cuando se expresen las normas legales aplicables, en concordancia con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y los hechos que el caso encaje en la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que, se pueda

³⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México., 1998. Tomo IV. p. 2822.

exigir formalmente mayor abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado. Sólo en el caso de que la omisión de motivación fuera total, o la que fuera tan imprecisa que no diera elementos al servidor público para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución impugnada por falta del requisito formal de motivación.

El anterior argumento, se robustece con lo que establece el siguiente criterio jurisprudencial, que a continuación se transcribe:

“MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.- PARA QUE SE DEN ESOS REQUISITOS, BASTA QUE QUEDA CLARO EL RAZONAMIENTO SUBSTANCIAL.- El artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresen las normas legales aplicables, y los hechos que el caso encaje en la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento substancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan imprecisa que no dé elementos al particular para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por la autoridad, podrá fundar la declaración de nulidad de la resolución impugnada por falta del requisito formal de motivación”⁴⁰.

⁴⁰ REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. (Texto aprobado en sesión del día 24 de noviembre de 1986), año VIII, No. 83, noviembre 1986, p.396.

Las resoluciones administrativas se formularán expresando:

- El lugar, fecha y nombre del contralor interno de la dependencia administrativa; el nombre, domicilio y profesión del responsable, el nombre de los abogados si los tuviere y el objeto del pleito.
- Párrafos separados, que principiaran con la palabra *resultando*, se consignarán con claridad, y con la mayor concisión posible, las pretensiones del juzgador (en este caso del contralor) y los hechos en que funde las cuestiones que hayan de resolverse. En el último *resultando* se consignará si se han observado las prescripciones legales en la sustanciación del juicio, expresando en su caso los defectos u omisiones que se hubieran cometido.
- También en párrafos separados, que principiarán con la palabra *considerando*, se apreciarán los puntos de derecho fijados, dando las razones y fundamentos legales que se estimen procedentes para el fallo que haya de dictarse, y citando las leyes o doctrinas que se consideren aplicables al caso. Si en la sustanciación del juicio se hubieren cometido defectos u omisiones, que merezcan corrección, se apreciarán en el último *considerando*, exponiendo, en su caso, la doctrina que conduzca a la recta inteligencia y aplicación de la ley.
- Se pronunciará por último, el fallo el cual debe tener claridad, precisión, congruencia, fijando cantidades líquidas si las hubiere, etc., haciendo también, en su caso, las prevenciones necesarias para corregir las fallas que se hubieren cometido en el procedimiento.

Estas resoluciones pueden dictarse en tres sentidos:

1. Imponiendo sanciones administrativas.
2. No ha lugar por falta de elementos.
3. Se abstiene en base al artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

PRESCRIPCIÓN.

Antes de proceder a la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el Artículo 78 de la Ley en comento, que a la letra dice:

ARTÍCULO 78.

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

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

II.- En los demás caso prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos lo demás casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

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

Es por esta razón por la cual, la autoridad que pretenda instaurar procedimiento administrativo de responsabilidades, debe actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado la prescripción, por que en este caso sería la autoridad la que podría en un momento dado incurrir en responsabilidades, si su conducta se encuadrara en alguna de las fracciones del artículo 47 de la Ley de la materia.

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

Es importante resaltar, en cuanto a la prescripción es de tomarse en cuenta que, no siempre debe existir un beneficio obtenido, daño o quebranto causado a la dependencia para la cual servidor público presunto responsable presta sus servicios, puede ser también que las omisiones imputadas al mismos se consideren graves, cuando con su acción pusiera en riesgo el patrimonio de la dependencia u organismo, esto de conformidad con el artículo 109, fracción III de la Constitución General de la República. 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, por ejemplo: Como en el caso de 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, por lo que tomando en cuenta este razonamiento, es lógico pensar, que la facultad de la autoridad para imponer las sanciones administrativas procedentes a dichos servidor público, prescribe en tres años en términos de lo que establece la fracción II, del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el fin de abundar sobre este particular, es procedente la aplicación de la siguiente tesis jurisprudencial, misma que a la letra dice:

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 u 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 de 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".⁴¹

II.- En los demás casos prescribirán en tres años."

En cuanto a esta fracción se deduce que el término para que la autoridad este en facultades de aplicar las sanciones es de tres años, lo anterior además con fundamento en lo dispuesto por el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el plazo a computarse es de tres años.

Es lógico entender que para la prescripción se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad, o si fuere de carácter continuo, a partir del momento en que hubiere cesado

"En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64."

⁴¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I, 4º. A.7 A, p 500

La prescripción se suspende, por así decirlo, al iniciarse el procedimiento administrativo de responsabilidades, esto es, en la fecha en que se dicta el acuerdo de radicación o acuerdo de inicio.

- **SANCIONES.**

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las sanciones administrativas son:

- **APERCIBIMIENTO**

La literatura jurídica nos define al apercibimiento de la siguiente forma:

"Quiere decir gramaticalmente preparar, disponer lo necesario para alguna cosa; amonestar, avisar, prevenir".

(...)

Escribete lo define:

"El requerimiento que hace el Juez a alguna persona para que ejecute lo que le manda o tiene mandado o para que proceda como debe, conminándola con multa, pena o castigo si no lo hiciere"⁴².

Es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o licitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho.

⁴² DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS.- Volumen 4, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM. Edit., Haría, 1997, p. 25.

Se puede decir, que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en una falta, que a criterio de la autoridad sancionadora, no revista gravedad, para que en lo sucesivo el responsable no la vuelva a cometer.

Ante la ausencia de una definición o concepto en la ley en estudio, hemos recurrido a modo de derecho comparado, a lo que precisa, sobre ese tenor, el Código Penal para el Distrito, por tal motivo se recurre al Código Penal Federal, que en su artículo 47 dispone que:

“ El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”⁴³

El apercibimiento se subdivide en dos tipos:

1. Apercibimiento Público y,
2. Apercibimiento Privado.

– AMONESTACIÓN

Debe entenderse que la amonestación es una llamada de atención, tal vez más severa, que el apercibimiento, por la ubicación dentro del artículo 53 de la ley en comento, y que a nuestro entender, tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una

⁴³ CÓDIGO PENAL FEDERAL, Edit. Porrúa, México, 1997. p. 17.

medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Cabe precisar que la amonestación, al igual que el apercibimiento, se divide en dos formas:

1. Amonestación Privada y,
2. Amonestación Pública.

Invocando nuevamente, por analogía al Código Penal Federal, ordenamiento legal que en su artículo 42 la define como: "La advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, exitandolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según lo parezca prudente el juez."⁴⁴

- SUSPENSIÓN.

Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado, que según entiendo de lo que establece la fracción primera del artículo 56 de la Ley en estudio puede ser de tres días hasta tres meses, ya que el citado numeral en la fracción que se invoca, dice:

Artículo 56.

⁴⁴ Ibidem. p. 15.

I. El apercibimiento, a amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulan dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene 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, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpaado.

Suspensión que no es violatoria de la garantía de audiencia que estatuye el artículo 14 constitucional, y sobre este particular se refiere la tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte, en la que se estableció la constitucionalidad de esta medida procedimental, y que a continuación se transcribe:

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que

dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.”⁴⁵

– DESTITUCIÓN

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo de manera temporal del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, y se demandara por el superior jerárquico del infractor de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación de la relación y en los términos de las leyes respectivas, esto de conformidad con lo previsto en el artículo 56, fracción II, de la ley en estudio.

– SANCIÓN ECONÓMICA

La sanción económica se encuentra contemplada en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en concordancia con lo consagrado por el artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En el supuesto, de que un servidor público regrese los fondos públicos de que dispuso indebidamente, no por ello se libra de la sanción, pues el hecho

⁴⁵ GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Edit. Época 8A. No. 64, abril de 1998. Tesis P. XXIV/93.

ilícito ya está consumado; en este particular, ya no se ejercería en su contra la acción de reparación del daño y perjuicio causado a título de sanción económica, pues en este caso la confesión o arrepentimiento del sujeto activo no suprime la existencia de la falta o responsabilidad administrativa, pues ésta, inequívocamente, ya es un hecho en el tiempo y por ello tiene consecuencias jurídicas, y que sólo sería una atenuante para la hora de que la autoridad proceda a imponer las sanciones.

Cabe destacar, en el caso comentado, que como aliciente para fomentar las recuperaciones económicas pueden operar los beneficios a que alude el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual reduciría el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió haberse impuesto originalmente.

- INHABILITACIÓN

La prohibición temporal, hasta por un término de veinte años, para los servidores públicos, por haberseles encontrado responsables en los términos de ley, para ejercer empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta por autoridad competente.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

De acuerdo con las reformas del año de 1982 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en especial en su artículo 56, fracción V, ya mencionado en el párrafo que antecede, al establecer que la

autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, sobre éste particular, cabe destacar, que la misma no puede considerarse como violatoria del artículo 21, parte inicial, Constitucional, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de delitos, 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 en el ejercicio de sus funciones, sanciones estas últimas que se hallan regidas por el Título Cuarto de la Constitución General de la República, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que distinguen 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, como es la materia de la Ley en comento, entre las cuales se establece la inhabilitación. El numeral en análisis 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, como ya quedo detallado con antelación, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Punitivo Federal, mientras que, por disposición expresa del legislador, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa.

Este criterio se robustece con el siguiente criterio jurisprudencial, que a la letra se transcribe:

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.⁴⁶

⁴⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA , Parte : III, Abril de 1996, Tesis: P. LIX/96, P: 127

• NOTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES.

"Es el acto mediante el cual, de acuerdo, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal."⁴⁷

De conformidad a lo que establece el artículo 64, fracción II, parte final, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las notificaciones de las resoluciones administrativas, se deberán notificar al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

APLICACIÓN DE LAS SANCIONES.

El artículo 75, de la Ley en estudio, establece las formas en que deben de aplicarse las resoluciones administrativas, sobre el particular y con el fin de ahondar en el estudio del numeral en comento, se procede a transcribir, literalmente su contenido:

Artículo 75.

" La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme, se llevara a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución.

⁴⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Instituto de Investigaciones Jurídicas., Edit. Porrúa, México, 1998. Tomo III. p. 2102.

La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán sus efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

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

Del contenido del primer párrafo anteriormente invocado, se colige que la ejecución de las sanciones administrativas, se efectuará una vez que la resolución adquiera el carácter de firme, lo cual podría entenderse que, al aplicarse de inmediato, no sería así, ya que dicha resolución admite medios de defensa, que en capítulo aparte analizaremos, y que al aplicarse la resolución en los términos del artículo 75 de la ley que se estudia, misma se encontraría subjudice.

Sobre el particular, es conveniente citar el concepto jurídico de sentencia o resolución firme, que el Diccionario Jurídico Mexicano, que edita el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, manifiesta que se entiende por resolución o sentencia firme, y dice que:

"Es aquella que no admite ya ningún medio de impugnación y por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada".⁴⁸

En ése mismo sentido, el destacado procesalista mexicano Eduardo Pallares, al referirse a la sentencia o resolución firme, manifiesta que: "Es aquella que no puede ser impugnada"⁴⁹. De lo anterior se entiende que la resolución o sentencia firme que no admite recurso, o aún admitiéndolo, el mismo no fue presentado.

Asimismo, y en ése orden de ideas, tenemos que el artículo 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dice que:

Artículo 355.

" Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria".⁵⁰

De lo que es lógico pensar, que la resolución no puede ser ejecutada, hasta en tanto no adquiera la firmeza legal.

3.3. REQUISITOS FORMALES QUE DEBERÁN OBSERVARSE EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES.

- Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo

⁴⁸ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, P. 2892

⁴⁹ PALLARES Eduardo, Diccionario Procesal de Derecho Civil, 13ª Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1989, p. 2892

⁵⁰ TRUEBA Urbina Alberto, Nueva Legislación de Amparo Reformada, 72ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1998, P. 397.

previsto en los artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

- En términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

- Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción

correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

- En el expediente, que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del órgano interno de control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

- Conforme al último párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secodam deba, directamente, conocer del caso o participar en las investigaciones.

3.4. DENUNCIA PENAL

De acuerdo con el artículo 26, fracción III, punto nueve, que a la letra dice:

“Artículo 26.

Fracción III. Los Titulares de los órganos internos de control tendrán en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o en la entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades.

(...)

Punto 1.- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar".⁵¹

Esto es, cuando del expediente del cual conozca en el ejercicio de sus facultades el titular de la autoridad, de su estudio se desprendan conductas que pudieran implicar un antisociales de carácter penal, tratándose de los delitos que se persiguen de oficio, en los cuales, cualquier ciudadano tiene la obligación de hacerlos del conocimiento de la autoridad competente, obligación de la cual no escapa el titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o los contralores internos en las dependencias o entidades, y en los que se persigan por querrela de parte ofendida, deberá darse vista oportunamente al área jurídica que corresponda dejando constancia de ello en el expediente, para que esta a su vez presente la denuncia de hechos.

3.5. RECURSO DE REVOCACIÓN

Previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación es un medio legal de defensa que tiene el particular afectado en sus derechos o intereses por una resolución administrativa emitida conforme a la Ley, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

⁵¹ REGLAMENTO INTERIOR, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México.1997.- Grupo Sistemas Impresores, S.A. de C.V. P. 49 a la 52.

Para la procedencia del recurso de revocación, en mención se requiere que se reúnan los siguientes elementos:

1. La existencia previa de una resolución, en la que se impongan sanciones administrativas (apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación), dictada por la autoridad administrativa competente.
2. La presentación de dicho recurso ante la autoridad competente; es decir ante aquella que haya emitido la resolución que puede ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad respectiva del Gobierno Federal, o ante el Tribunal Fiscal de la Federación o la Sala Regional que corresponda.
3. Que la promoción mediante de la cual se presente el recurso, sea dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El procedimiento para la tramitación del recurso de revocación, consiste en :

- De conformidad con el artículo 71, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso deberá de presentarse mediante escrito en el que se expresarán los agravios que el servidor público considera se le causan en la resolución impugnada, acompañando copia de la misma y copia de la cédula de su notificación, proponiendo las pruebas que considere necesario rendir.

- La fracción II del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé cuando se acordará admisión del recurso de revocación, y esto sucederá una vez que se acredite la existencia del acto impugnado, la competencia y temporalidad, con respecto a las pruebas ofrecidas, desechando de pleno las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

- Así mismo , con el objeto de determinar la procedencia o improcedencia del recurso de revocación a efecto de revocar o confirmar la resolución impugnada, se analizan los argumentos esgrimidos por el recurrente, desahogándose las pruebas si las hubiere, otorgándose el valor que conforme a derecho proceda a fin de establecer si el recurso es o no fundado.

Además, de la valoración de las probanzas que haya aportado el recurrente y las que obren en el expediente abierto a nombre del servidor público por la autoridad que instruyó el procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se observa lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser el ordenamiento legal aplicable de manera supletoria, al no contener la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposiciones que establezcan las reglas para la valoración de las pruebas que se ofrezcan en el recurso de revocación.

Dicho requisito es importantísimo, ya que la autoridad no puede dejar de valorar las pruebas presentadas en el recurso, argumentando que ya fueron debidamente valoradas en la primera fase del procedimiento, esto es al emitir la resolución que se impugna, dado que la ley al precisar que el escrito por medio del cual se presenta el medio de impugnación en cita, se debe de entender que

es precisamente para valorarlas y de su estudio llegar a una conclusión. De lo anterior tiene aplicación los siguientes criterios jurisprudenciales:

PRUEBAS. DEBEN VALORARSE LAS OFRECIDAS AL INTERPONERSE EL RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al interponerse el recurso de revocación pueden ofrecerse pruebas, respecto de las cuales la autoridad deberá proveer sobre su admisión o desechamiento, determinaciones que la ley condiciona a que las pruebas guarden relación con los hechos que fueron considerados en la resolución materia del recurso; por tanto, es manifiesto que las pruebas admitidas deberán valorarse, pues la omisión implica una violación procesal, que de ser impugnada, debe repararse.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.⁵²

PRUEBAS. PARA DESVIRTUAR LOS HECHOS EN QUE SE BASO LA RESOLUCION A TRAVES DE LA QUE SE SANCIONO AL SERVIDOR PUBLICO, RESULTA LEGAL EL OFRECIMIENTO DE.

El artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece la existencia del recurso de revocación por medio del cual es factible impugnar las sanciones impuestas al servidor público,

⁵² SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.-Tribunales Colegiados de Circuito. Parte : IV, Agosto de 1996. Tesis: 1.4o.A.141 A. P. 715.

asimismo, la posibilidad de ofrecer pruebas para desvirtuar los hechos en que se basó la resolución a través de la cual se impuso la sanción; por tanto, resulta ilegal desechar las pruebas ofrecidas en esa fase procedimental argumentando que conforme a lo dispuesto en el artículo 64 del ordenamiento legal invocado, el servidor público tiene derecho a ofrecer pruebas en el procedimiento previo a la imposición de la sanción, en virtud de que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 71 precitado, es evidente que el servidor tiene otra oportunidad para ofrecer pruebas, y en su caso, desvirtuar los hechos en que se basó la resolución sancionadora. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1534/95. Directora General Jurídica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Rodolfo Aranda de la Cruz). 6 de septiembre de 1995.⁵³

Posteriormente al análisis de los agravios formulados por el servidor público, pruebas del recurrente y de la autoridad se procede a la emisión de la resolución del recurso de revocación en la que se determina si procede la revocación o confirmación de la resolución impugnada.

• SUSPENSIÓN

La suspensión de la ejecución de la resolución combatida a través de la presentación del recurso de revocación, tiene como objeto interrumpir en forma temporal que la misma surta sus efectos, tamandose como una medida cautelar, la cual deberá acordarse por la autoridad que compete conocer del recurso de

⁵³ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA. Tribunales Colegiados de Circuito. Parte : III, Marzo de 1996. Tesis: I.4o.A.64 A. P. 997.

revocación, siempre y cuando el servidor público la solicite en dicho medio de defensa.

Conforme a lo que establece el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el sancionado podrá optar entre interponer el recurso de revocación ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ante órgano de control interno que le impuso la sanción o directamente presentarla en el Tribunal Fiscal de la Federación o Salas Regionales.

Para que proceda la suspensión de la ejecución de una resolución emitida con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que se cumplan todos los requisitos que establece el artículo 72 de la Ley en comento, los cuales son:

- a) Que se solicite la suspensión.
- b) Tratándose de sanción económica, que el pago de ésta se garantice en los términos previstos en el Código Fiscal de la Federación.
- c) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación.
- d) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

En caso de que no se cumpla con estos requisitos, se negará la suspensión por improcedencia.

Al respecto y para efectos de robustecer este criterio sirve de apoyo por analogía a lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial que establece:

“ SUSPENSIÓN. NO PROCEDE SU OTORGAMIENTO CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIA DE LA ORDEN DE BAJA DE UN SERVIDOR PÚBLICO. Cuando se reclamen en el Juicio constitucional los efectos y consecuencias de la orden de baja dictada en contra de un servidor público, es improcedente conceder la suspensión solicitada por el quejoso, ya que no se satisface el requisito exigido por el artículo 124 fracción II de la Ley de Amparo. Puesto que la sociedad esta interesada en el cumplimiento de desempeño de la función pública, como actividad del Estado; independientemente del perjuicio que resientan los interesados, porque en todo caso sería mayor el que resentiría el interés general con la medida suspensiva”.⁵⁴

⁵⁴ TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 23, visible a fojas 38 y 39 del informe 1985, tercera parte, Tribunales Colegiados.

CAPÍTULO

CUARTO

CAPITULO CUARTO

4.1. CRITICA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICO, VIGENTE, Y PROPUESTAS PARA MODIFICARLA.

En este capítulo se proponen algunas ideas, con la finalidad de subsanar todos aquellos vacíos o lagunas legales, que la Ley en estudio presenta, y que afecta, a nuestro entender, la debida instauración y desarrollo del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, así como la aplicación de las resoluciones que en ellos se dictan y, dada la importancia que el mismo reviste para el buen funcionamiento de la administración pública, es por lo mismo que el multicitado cuerpo legal, debe forzosamente de sufrir modificaciones, que permita a los procesados tener más elementos para su defensa, y así los mismos las hagan valer, y dado que la función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en el Estado de Derecho, dentro del cual vivimos una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

La responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse, en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales y que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe, por lo consiguiente, establecer un moderno y estructurado sistema disciplinario, que constituya un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública.

Sin embargo, la revisión permanente de leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulan, pone de manifiesto, en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la necesidad de adecuaciones que permitan una mayor eficacia en la aplicación de dicha Ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública.

Por lo anterior, en el presente trabajo de tesis, se proponen diversas reformas y adiciones al cuerpo legal de referencia, con el objeto de fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de perfeccionar a la ley en estudio.

En este contexto se realiza la crítica, la cual, además, recoge la aspiración de la sociedad, y cuyos objetivos fundamentales son:

Que los Poderes de la Unión en relación con las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, cuenten con órganos y sistemas propios.

Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, pues estaremos de acuerdo, de que el servidor público debe ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como incorporar

las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de propiciar mayor claridad en el texto de la Ley.

Destacan en este propósito los ajustes relativos: A las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas, aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación consagrado contemplados en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de que encuentra fortalecimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y contribuye a fortalecer la potestad disciplinaria tanto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo así como del Judicial de la Federación, imponiendo en su caso, las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

Con objeto de perfeccionar ciertos aspectos en la tramitación del procedimiento disciplinario regulado por el artículo 64, así como de los medios de impugnación reconocidos por la Ley, se sugiere eliminar ciertas condicionantes que se establecen para la presentación del mismo.

Esto con el propósito, de que el procedimiento administrativo de responsabilidades, sea cada vez más eficiente, equitativo y, sobre todo más justo.

Este proyecto, propone sean reformados solamente aquellos numerales relativos al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, sin entrar al procedimiento que se sigue en el Juicio Político, previsto en el capítulo segundo de esta Ley, toda vez, que en esta tesis nos hemos

avocado al estudio del procedimiento administrativo de responsabilidades, esto por la importancia en la actualidad reviste el buen desempeño de la función pública, y dado que la sociedad esta interesada en el debido desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Dicho lo anterior y, entrando en materia, es necesario derogar, en primer término el artículo 63 de la Ley en estudio, toda vez, que en su redacción actual, se encuentran algunas incoherencia, que es necesario modificar, y para mayor comprensión del citado numeral, es conveniente pasar a hacer la transcripción literal del mismo, como se encuentra actualmente, artículo que dice:

Artículo 63.

La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencia, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Análisis del citado artículo, se desprende del mismo, que como ha quedado establecido:

Los facultados para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos, mencionados en el artículo 2º de la ley en estudio, son la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo y los órganos internos de control de la

dependencias y entidades de la administración pública federal, y no la dependencia en sí, como el numeral en comento lo da a entender.

Así también, el numeral en comento, no establece, si previamente a la abstención de las sanciones referida, se debe citar al presunto responsable para que asista a la audiencia de ley, o si del estudio de las constancias que se encuentren en el expediente, oficiosamente la autoridad proceda a dictar un acuerdo de abstención de sanciones, por lo que a nuestro criterio este numeral debe de precisar con claridad, esta omisión.

Además, en cuanto a la facultad discrecional contenida en este precepto legal, en el sentido de cuando la autoridad lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, es cuestionable que tan amplio es el criterio del juzgador, con lo que también se podría caerse en excesos o incluso en demasiada flexibilidad; por lo que también, en torno a este punto el numeral en estudio debe ser reformado.

Asimismo, relacionado con la hipótesis contenida en este numeral, la cual versa en el sentido de que: A de que siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad; sobre este particular, debería, en primer lugar, establecerse que se entiende por hechos graves, para así poder estimar la gravedad de la irregularidad.

Así también, y en concordancia con el supuesto, que menciona dicho numeral, a lo relacionado a hechos que no constituyan delito, esta facultad es única y exclusiva del Ministerio Público, y del Juez Penal, y son ellos precisamente, los que pueden establecer si existe alguna conducta delictiva o no.

En cuanto a que el daño causado, sobre el particular, es de precisar que en ocasiones es demasiado tardado para considerarlo como tal, por lo que ante esta circunstancia, podría en algún momento, prescribirse el término para poderle instruir el procedimiento administrativo de responsabilidades, y en ese caso se estaría impedido para poder sancionar al infractor.

Así las cosas, para nuestro punto de vista el artículo 63 de ley en cita, debe quedar de la siguiente manera:

Artículo 63 reformado.

El órgano interno de control en dependencia y entidad, así como la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencia, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, siempre que el presunto responsable no haya sido sentenciado por la comisión de hechos delictuosos, relacionados con la supuesta responsabilidad administrativa que se instruye, o cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, así como el posible daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por otro lado, del análisis de la Ley en estudio, se advierte, en el artículo 64, que es numeral que sirve de fundamento para el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, y para ser más preciso, en la fracción I, párrafo Segundo del citado numeral, una condicionante en dicho artículo, que a la letra dice:

Artículo 64.

“La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

Comentario.- En cuanto a esta fracción del numeral en comento, el requisito en el marcado, encuentra fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no es otra cosa que el derecho de audiencia, ya que del sentir del constituyente fue que nadie podría ser sentenciado, sin antes ser vencido y oído en juicio.

Por otra parte procederemos al estudio del párrafo II, del citado numeral, el cual a nuestro parecer contiene un elemento, que en la práctica jurídica, no tiene razón de ser, ya que menciona que a la audiencia que se mencionó en el párrafo que antecede que participara en la citada audiencia de Ley, un representante de la dependencia, en donde el presunto responsable presta sus servicios, para mayor proveer, procedo a transcribir el citado párrafo:

Artículo 64.

I. (...)

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

Critica: Como mencione anteriormente esta condicionante, carece de una aplicación práctica, ya que en la misma no se establece, cual será la participación de dicho representante, ya que del análisis de la misma, no se advierte para que efectos deba de estar presente dicho representante, y por lo tanto a nuestro parecer este párrafo debería de omitirse.

Por otro lado, de la Ley en estudio hemos percibido un artículo mas, que no tiene aplicación práctica en el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, siendo el artículo 67 de la ley en comento, mismo que a la letra dice:

Artículo 67

“ El Titular de la dependencia o entidad podrá designar 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 preste sus servicios.

Critica: Este artículo guarda cierta similitud con el que se estudio anteriormente, esto es, al artículo 64, y también a nuestro entender no tiene una razón jurídica de ser, ya que como mencionamos con antelación, el representante de la dependencia o entidad no tiene una participación directa o activa en la audiencia de Ley, por lo que no es mas que un mero observador en el desarrollo de la misma, de lo cual a nuestro parecer el mismo debe de ser derogado, esto porque, si tenemos en cuenta que el patrón del servidor público, es el Estado, y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es parte integrante de esa ficción jurídica, luego entonces, no se justifica que en la audiencia de ley, dos personas integrantes del mismo gobierno, por una parte

una que esta actuando al servidor público y otra, que como lo hemos dicho, no participa activamente en la audiencia de ley, por lo que así las cosas, en cuanto al artículo en estudio debe de modificarse.

Asimismo; y en cuanto a la segunda parte del citado numeral, esta debe de conservarse, tal y como se encuentra actualmente, ya que al darse vista de todas las actuaciones que se lleven a cabo en el procedimiento en mención, le da plena seguridad jurídica a la institución para la cual presta sus servicios el sancionado, y así tener los elementos suficientes para aplicar oportunamente las sanciones impuestas por la Secretaría o por la contraloría interna en la dependencia o entidad.

RECURSO DE REVOCACIÓN

Por otra parte, el servidor público sancionado, tiene derecho a interponer ante la autoridad que conoció del procedimiento y, por lo consiguiente la que dictó la resolución en primera instancia, el recurso de revocación, medio de impugnación que consagra el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual debe de presentarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación que se recurra.

Crítica.- La crítica estriba, en cuanto a la tramitación del recurso en mención, ya que en primer término, debe de interponerse ante la autoridad que conoció en primera instancia del procedimiento, cuando debía de ser, a nuestro parecer una instancia superior, ya sea, en el caso de los órganos internos de control, lo sería el Departamento Jurídico de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o para el caso de dicha Secretaría, lo fuera el titular de

la misma, o algún cuerpo colegiado que se podía crear al efecto, o también pudiera conocer el Tribunal Fiscal de la Federación. Esta propuesta, es con el objeto de darle mayor imparcialidad al procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, ya que de la manera en que actualmente se tramita, esto es, que la propia autoridad que conoció en primera instancia, vuelva a conocer del mismo para, por así decirlo, una segunda instancia, por lo cual no nos parece que quien dictó la resolución, pueda en un momento dado, ser imparcial del todo, por lo que por ética debería de conocer un superior dentro de la misma Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o bien el Tribunal Fiscal de la Federación.

Asimismo, y continuando con los requisitos para la tramitación que debe de hacerse para la presentación del recurso de revocación, procederemos al estudio de la primera fracción I, del citado artículo, misma que actualmente se encuentra de la siguiente manera:

Artículo 71

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

Crítica.- La fracción que se analiza, a nuestro parecer, complica la defensa de los servidores públicos sancionados, ya que condiciona a la presentación del medio de impugnación en mención, que al mismo se deban que anexar: La copia de la resolución que se impugna y las constancias de las notificaciones de la misma, lo cual a nuestro entender, es un obstáculo en el

procedimiento, y complica la defensa de los servidores públicos, ya que la resolución se encuentra dentro de los autos del expediente del cual emana ésta, y las constancias de notificación se encuentran también dentro del mismo, por lo que resulta injustificado que al promovente del recurso en análisis, se le pidan precisamente esas documentales, para presentar su recurso.

Teniendo como antecedente, el anterior razonamiento, la citada fracción debe de derogar la condicionante que se ha venido mencionando, por la razones que con antelación se han manifestado, debiendo quedar de la siguiente manera:

Artículo 71

1.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como acompañara las pruebas que considere necesario rendir; (...)

Continuando con el estudio de la Ley que se analiza, tenemos el numeral 75 del cuerpo legal en comento, mismo que en la práctica ha causado diversas controversias, en cuanto a su interpretación, del cual hablaremos de sus dos primeros párrafos, mismos que versan de la siguiente manera:

Artículo 75

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga a los

servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Comentario.- De lo anterior se colige, que si bien es cierto, por regla general, al ejecución de las resoluciones en que se impongan sanciones a los servidores públicos, se requiere necesariamente de que tal resolución haya adquirido firmeza legal, también lo es que ello no sucede en los casos de excepción contemplados en el propio artículo en mención, los cuales se refieren específicamente en el caso en que las sanciones a que se han hecho acreedores los servidores públicos de confianza consisten en la suspensión, destitución o inhabilitación, pues en estos caso el precepto en comento es claro al establecer que tales resoluciones, además que deben de considerarse de orden público, surtirán sus efectos la momento de notificarse al interesado.

Asimismo, se entiende por confianza, no solo de sus superiores - de los servidores públicos de confianza -, sino de la población, puesto que la misma esta interesada en que los mismos cumplan con las funciones que tiene encomendadas, y desde luego en la aplicación de las sanciones, por las irregularidades que cometan.

Crítica.- Por lo que con lo anteriormente analizado se constriñe, que el numeral en estudio debe de ser modificado, esto con el propósito de darle una mayor comprensión y, evitar con esto confusiones o malos entendidos, a la hora de la aplicación de las sanciones, y que muchas veces no son por mala

intención de la autoridad que dicta la resolución, o quien aplica las sanciones, esto es el superior jerárquico de la dependencia o entidad.

Por lo que a nuestro criterio, esta parte del artículo en mención debe de ser reformada quedando de la siguiente forma:

Artículo 75 (reformado).

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución que dicte la Secretaría o los órganos internos de control en las dependencias o entidades, se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se imponga, en contra de los servidores públicos de confianza, surtirán sus efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Asimismo, por lo que hace a la segundo párrafo del artículo en cita, este debe de conservarse igual, ya que precisamente al ser trabajadores de base, los servidores públicos que se mencionan, y quienes al contar con esa categoría, tienen esa categoría, tiene un carácter diferente, en cuanto a las leyes laborales, por lo que debe, desde luego, aplicarse la sanción que se imponga en la resolución, cuidando los procedimientos que al efecto establecen los ordenamientos en materia laboral y recordando que las sanciones de suspensión, amonestación y destitución solo pueden aplicarse por el superior jerárquico, guardándose la aplicación de la sanción de inhabilitación para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a quien por ley le corresponde la aplicación de la misma.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como hemos precisado en el desarrollo del presente trabajo de tesis, todos aquellos que tienen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, o más aún todos los que manejan recursos públicos federales, pueden incurrir en cualquiera de los supuestos que consagra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre el particular, como medida preventiva debería llevarse una constante capacitación a todos los servidores públicos, no importando su jerarquía, toda vez que en la medida que se logre concientizar al servidor público, de la noble obligación que desempeña, de servir a sus semejantes, dándole las herramientas jurídicas necesarias para el buen desempeño en el servicio que se le ha encomendado, se logrará la eficiencia que los mismos deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, la adecuación de la Ley Reglamentaria con el texto constitucional se sugiere, que se establezcan los órganos y sistemas necesarios para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas, y aplicar las sanciones correspondientes, así como que la misma lleve el control de la situación patrimonial de sus servidores públicos.

Ha quedado claro que la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, requiere de una reforma integral que supere todas aquellas lagunas que el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades tiene en la actualidad.

Al tener el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades por objeto primordial, que los servidores públicos se alejen del incumplimiento de la Ley, y de continuar con su conducta, sean castigados conforme a derecho, para que de esta manera el Estado recupere la confianza del gobernado al dignificar el servicio público y limpiar la imagen de corrupción que desafortunadamente tiene. Dicha finalidad desgraciadamente no se ha podido materializar, ya que por las deficiencias que la ley de la materia presenta, un gran número de resoluciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o por las Contralorías Internas, son impugnadas y muchas veces declaradas nulas por el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien se les concede a los servidores públicos infractores, la suspensión definitiva en los juicios de amparo que se promueven ante el Poder Judicial de la Federación.

La inexistencia de una ley de procedimiento propia, ha obligado a recurrir a utilizar supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que en

la practica a complicado la función de los mismos, por no contar con la infraestructura y las áreas competentes de un juzgado común del Poder Judicial, ya que debemos de recordar que la SECODAM, así como las contralorías internas, dependientes de dicha Secretaría de Estado, funcionan como Juzgados por analogía. Por lo anterior es importante destacar que el procedimiento día con día se separa de su esencia fundamental que es la de un procedimiento sumarísimo, que se deberá de distinguir por su pronta resolución, en contra posición a lo lento y tardado que comúnmente es un procedimiento civil, dadas las particularidades del mismo y por la existencia de los famosos incidentes, que pueden ser utilizados por el servidor público como autenticas chicanas, para entorpecer la función primordial de las contralorías internas.

Para efectos de que las sanciones impuestas a los servidores públicos tengan la constitucionalidad que requieren los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, las funciones de las área de responsabilidades deberán pasar a formar parte del Poder Judicial, ya que a pesar de que el régimen de responsabilidades esta reglamentado por el titulo IV de la misma (artículos 108 al 114) es cierto que las Contralorías Internas, se convierten en juez y partes, por ser estas mismas las que acusan y juzgan.

BIBLIOGRAFIA

1. **BARRAGÁN** José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México, 1991.
2. **BECERRA** Bautista José, El Proceso Civil en México. Edit. Porrúa, México, 1993.
3. **BURGOA** Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México. 1989.
4. **BURGOA** Ignacio, Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. México. 1991.
5. **CERVANTES** Javier. Historia del Derecho Patrio. Edit. Regina, México, 1995.
6. **DELGADILLO** Gutiérrez. Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa, México, 1998.
7. **DELGADO** Rubén Moya. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Actualizada. Edit. PAC, S.A. de C.V., México, 1993.
8. **FIX** Zamudio Hector. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado. Edit. Porrúa, México, 1991.
9. **GUTIERREZ** Saenz, Raúl. Introducción a la Ética. Edit. Esfinge. México, 1993.
10. **GUTIERREZ** Saenz Raúl. Historia de las Doctrinas Filosóficas. Edit. Esfinge México, 1994.
11. **OVALLE** Favela José, Teoría General del Proceso, Edit. Harla, México, 1991.
12. **PALLARES** Eduardo, Diccionario Procesal de Derecho Civil, 13ª Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1989.
13. **PALLARES** Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Edit. Porrúa, México, 1997.
14. **PÉREZ** Fernández del Castillo Bernardo. Deontología Jurídica. Edit. Porrúa. México, 1997.
15. **RECASENS** Siches Eduardo. Tratado de Filosofía del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1982.
16. **ITRUEBA** Urbina Alberto y **TRUEBA** Barrera Jorge.- Nueva Legislación de Amparo Reformada, 72ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1998.
17. **ZARATE** Julio D. México a través de los Siglos. Edit. Cumbre, México, 1990, tomo III.
18. **LEY DE RESPONSABILIDADES Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y ALTOS FUNCIONARIOS**, Edit. Porrúa, México, 1981.
19. **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**. Edit. Porrúa. México, 1997.

20. **REGLAMENTO INTERIOR**, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México. 1997.- Grupo Sistemas Impresores, S.A. de C.V.
21. **CÓDIGO PENAL FEDERAL**, Edit. Porrúa, México, 1997.
22. **AMPARO DIRECTO 5309/1972**. Supertejidos Especiales de México S.A. Abril 25 de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtra. María Cristina Salmorán de Tamayo. 4ª SALA Séptima Epoca, Volumen 52, Quinta Parte, p. 58.
23. **TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 23**, visible a fojas 38 y 39 del informe 1985, tercera parte, Tribunales Colegiados.
24. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
25. **DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS**.- Volumen 4, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM. Edit., Harla, 1997.
26. **DICCIONARIO TRILLAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA** Ilustrado. Edit. Trillas. México, 1990.
27. **DICCIONARIO UNESCO DE CIENCIAS SOCIALES**. Edit. Planeta. México, 1993. Tomo II.
28. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, México, Primera Sección, Martes 24 de diciembre de 1996.
29. **GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Edit. Época 8A. No. 64, abril de 1998. Tesis P. XXIV/93.
30. **REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**. (Texto aprobado en sesión del día 24 de noviembre de 1986), año VIII, No. 83, noviembre 1986.
31. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Pleno, Parte : XXIII, Amparo directo.- Sala Antenor.- 24 de agosto de 1928.- Unanimidad de 10 votos Tesis, Tomo XXIII, :P: 984
32. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA**.- Parte : II, Octubre de 1995.- Tesis: I.4o.A.48 A.- Página: 634
33. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA**. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995.
34. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA**.- Pleno. Parte : III, Marzo de 1996.- Tesis: P. XXII/96.-P: 466
35. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA**, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I, 4º. A.7 A, p 500
36. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA**. Tribunales Colegiados de Circuito. Parte : III, Marzo de 1996. Tesis: I.4o.A.64 A. P. 997.

37. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA** Pleno, Parte : III, Abril de 1996, Tesis: P. LIX/96, P: 127
38. **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.-** Tribunales Colegiados de Circuito. Parte : IV, Agosto de 1996. Tesis: I.4o.A.141 A. P. 715.