

209



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“PROCEDIMIENTO PARA LLEVAR A CABO LA
AUDIENCIA DE LEY SEGÚN EL ARTÍCULO 64 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS, POR LA CONTRALORÍA
INTERNA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

JUAN CARLOS HERNÁNDEZ MUÑOZ

**ASESOR DE TESIS:
LIC. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS**

SAN JUAN DE ARAGÓN

2000

282133



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.

A TI MI SEÑOR DIOS.

Porque solo gracias a ti es posible todo en este mundo, y tu
deseaste que hoy culminara la meta que me había fijado.

A MI PADRE.

Porque me lo ha dado todo, haciendo posible la realización de este anhelo, que con su ejemplo y consejo, siempre ha sido una motivación para superarme y triunfar, a ti padre, ahora te digo, que puedes estar orgulloso, no solo formaste un hijo, sino a un hombre.

A MI TIA MARTHA.

Por el infinito amor que me diste cuando más lo necesite, la bondad con que me has formado y la comprensión que en todo momento he encontrado en ella.

A MIS HERMANOS.

Porque además de ser un ejemplo para mí, son un vivo aliciente para la obtención del éxito, y en la peor crisis siempre estuvimos juntos.

AL LIC. CARLOS RAUL SUAREZ CARDENAS.

Porque gracias a sus consejos, pero sobre todo a su insistencia, me enseñó que un hombre puede conseguir lo que se proponga. Además de ser el reflejo fiel de lo que un hombre debe ser como profesionalista, persona y amigo.

AL LIC. MIGUEL ANGEL CRUZ CARRADA.

Porque me brindó la oportunidad de iniciar mi formación en la vida profesional, creyendo en mí. Además de enseñarme los principios básicos de un abogado.

AL LIC. MIGUEL ANGEL ARMANDO PAZ CAMPOS.

Por las infinitas facilidades y alicientes que me brindó para concluir esta meta, creyendo en mí. Además de ser un amigo con el cual se puede contar.

AL LIC. RICARDO DE LOS RIOS GARCIA.

Por ser para mí el prototipo del profesionalista, pero en especial del hombre sabio y sencillo, compartiendo siempre todos los conocimientos y consejos que de él he necesitado.

A MI ASESORA LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS.

Por haber creído en mi para desarrollar este trabajo recepcional. Además de compartir en las aulas los conocimientos para ser un abogado.

A MI QUERIDA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

Porque mi estancia en ella, me contagio del compromiso por la excelencia humana y profesional, en especial a los profesores que compartieron conmigo sus conocimientos, porque sus palabras y consejos han orientado mis pasos hacia el camino de la verdad y del bien.

“Por mi raza, hablara el espiritu.”

A MIS QUERIDÍSIMOS COMPAÑEROS DE LA UNIVERSIDAD.

Por los momentos tan bellos que pasamos en la Universidad, época de mi vida que no solo queda en mi memoria, sino en mi corazón.

A WENDY.

Por haber decidido creer en mi, para desarrollar este trabajo recepcional. Ya que en los momentos más difíciles has sido el pilar del cual me he sostenido para conquistar la meta fijada, tu amor espero tenerlo hasta el fin de mis días, como la compañera de mi vida.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO.

Por la ayuda que recibí de ellos para poder culminar el presente trabajo recepcional, y las múltiples aportaciones que enriquecieron la investigación que realice.

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
1.1	Marco Histórico. 1
1.1.1.	Epoca Precortesiana. 1
1.1.2.	Constitución Española de Cádiz de 1812. 6
1.1.3.	Constitución de Apatzingán de 1814. 7
1.1.4.	Constitución de 1857. 10
1.1.5.	Ley Juárez. 12
1.1.6.	Ley Porfirio Díaz. 14
1.1.7.	Constitución de 1917. 16
1.1.8.	Ley Lázaro Cárdenas. 17
1.1.9.	Ley López Portillo. 21
1.1.10.	Ley Federal de Responsabilidades de 1982. 24
1.1.11.	Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación a partir del 11 de enero de 1991. 30

CAPITULO II.- MARCO CONCEPTUAL.

2.1	El acto administrativo. 33
2.2	Notificaciones. 35
2.3	Citación para comparecer a la audiencia de ley. 38
2.4	Audiencia de ley. 42
2.5	Pruebas admisibles durante la audiencia de ley. 43
2.6	Contraloría Interna. 44
2.7	Servidor público. 46
2.8	Presunto responsable. 47
2.9	Suspensión temporal del presunto responsable. 48
2.10	Resolución administrativa. 50
2.11	Representación del presunto responsable. 51
2.12	Código Federal de Procedimientos Civiles. 52

CAPITULO III.- LA RESPONSABILIDAD Y FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.

3.1	Responsabilidad del Estado.	58
3.1.1.	El Estado absolutista y el Estado de derecho.	59
3.1.2.	Responsabilidad penal.	61
3.1.3.	Responsabilidad civil.	64
3.1.4.	Responsabilidad política.	67
3.1.5.	Responsabilidad administrativa.	69
3.2.	La facultad sancionadora del Estado.	71
3.2.1.	El poder sancionador.	71
3.2.2.	El superior jerárquico.	72
3.2.3.	La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	74
3.2.4.	Extinción de la facultad disciplinaria.	75
3.2.5.	La Contraloría Interna en las dependencias.	79

CAPITULO IV.- LA AUDIENCIA DE LEY SEGÚN EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1	La audiencia de ley en un Órgano Interno de Control.	82
4.1.1.	Desahogo de la audiencia de ley.	86
4.1.2.	Formalidades de la audiencia de ley.	88
4.1.3.	Cierre de la audiencia de ley.	90
4.2	Análisis jurídico de la audiencia de ley.	91
4.2.1.	Cuestionamiento al procedimiento para el desahogo de la audiencia de ley.	95
4.2.2.	Finalidad del procedimiento para el desahogo de la audiencia de ley.	96
4.2.3.	Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para llevar a cabo la audiencia de ley.	97
4.2.4.	Reforma al artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	98

CONCLUSIONES.	106
BIBLIOGRAFIA.	111
ANEXOS.	114

I N T R O D U C C I Ó N.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, se encuentra más apegada a la realidad que sus antecesoras; sin embargo es necesario resaltar que este cuerpo normativo tiene algunas deficiencias, especialmente en cuanto al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades que contempla el título tercero, y específicamente lo preceptuado en el artículo 64 de dicha Ley, toda vez que el procedimiento para llevar a cabo la audiencia de ley del presunto responsable al tratar de que este fuera lo más expedito posible, conlleva a estar frente una selva semántica y jurídica que sirve para definir lo complicado que resulta para un servidor público el comparecer ante un Órgano Interno de Control, en virtud de que no se establecen reglas estrictas para el desahogo de dicha diligencia, importante y trascendente, de la cual depende su trabajo, y más aún su futuro en el sector público, ya que lo aventura a introducirse al laberinto jurídico que resulta ser el citado artículo 64 del cuerpo normativo de responsabilidades de los servidores públicos; por lo que deja descansar sobre los hombros del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado de manera supletoria en materia administrativa la tramitación y formalidad a seguir en la comparecencia del empleado federal a una audiencia, el cual por lo general es una persona desconocedora del campo jurídico; aunado a lo anterior es de resaltar que se enfrentará a un grupo de abogados los cuales sí conocen los cuerpos normativos que se aplicarán, pero que llevan a cabo distintas formas para desahogar una audiencia de ley, tal y como se podrá apreciar en el presente trabajo recepcional.

Ante esta problemática y lo poco que se ha escrito en México sobre el régimen legal de las responsabilidades de los servidores públicos, no obstante su importancia, surge la necesidad de establecer puntos claros en la ley reglamentaria del título cuarto constitucional, finalidad que se persigue con el desarrollo del tema

“Procedimiento para llevar a cabo la audiencia de ley según el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos por la Contraloría Interna en las Dependencias de la Administración Pública Federal”, en el cual se proponen los cánones a seguir para las comparecencias de los servidores públicos con motivo de un procedimiento disciplinario ante un Órgano Interno de Control, y de esta forma unificar el desarrollo de esta importante diligencia, que culminará con un resolución administrativa, la cual por su especial naturaleza tendrá una trascendencia al campo jurídico, y evitar así que se cometan injusticias en todos los sentidos; lo mismo en el caso de un régimen ambiguo y confuso, de difícil instrumentación, que se convierta en apoyo para que el violador de la norma administrativa mantenga impune su falta, como en sentido opuesto, cuando el aparato administrativo se vuelca por razones a veces de forma, en contra de quien, en violaciones menores e inclusive aparentes de la normatividad administrativa, encuentran una respuesta oficial sobredimensionada.

En atención a lo anterior, es que el suscrito desarrolló este tema como trabajo recepcional, y contribuir así a que se formulen mejores y más completos modelos legales, que efectivamente colaboren al fortalecimiento, eficiencia y transparencia del ejercicio de la función pública y las responsabilidades que en un contexto de creciente democracia implica para quien, de gobernante, debe convertirse en un verdadero servidor público.

TEMA I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.

TEMA I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.

1.1.- MARCO HISTÓRICO.

A continuación se plasmarán los incipientes casos históricos habidos en México a lo largo de su historia jurídico-administrativa, siendo menester resaltar que no existieron en nuestro país instituciones que analizarán mediante un sistema de responsabilidades a los integrantes de la administración del Estado en el sentido pleno de la palabra.

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado.

1.1.1.- ÉPOCA PRECORTESIANA

Sin duda, en la época prehispánica no existió un sistema de responsabilidades administrativo como el de la actualidad; sin embargo, del examen de diferentes autores y cronistas de las diversas culturas existentes en el altiplano mexicano a la llegada de los españoles, de sus pinturas jeroglíficas y de otras

fuentes, se conoce que en las tierras del Anáhuac ya existía una organización político-administrativa. En ella se habían dado ciertas instituciones sociales y jurídicas relativas a cuestiones como la forma de gobierno, del ejército, del sacerdocio, la administración de justicia, de policía, etc., conforme a las cuales se regía el orden en la sociedad mexicana y en los demás señoríos circunvecinos que tenían similitud en usos y costumbres de vida, de gobierno y desarrollo social. De esta forma se establecían las reglas entre gobernantes y gobernados, entre los mismos gobernados y las relaciones con otros pueblos, que se pueden denominar extranjeros. Así, existía lo que podemos denominar derecho público, derecho privado o civil, derecho penal, derecho agrario, etcétera.

LOS AZTECAS

SU CONSTITUCIÓN SOCIAL

Primero, es necesario examinar la estructura social y los elementos de la sociedad azteca, es decir, considerar la constitución social, para localizar en ella la constitución política del pueblo mexicano.

La organización social entre los aztecas estaba caracterizada por una potestad ilimitada en poder de unos cuantos, es decir, las clases privilegiadas, el rey, la familia real, los sacerdotes y los guerreros, que eran las clases dominantes y, por otra parte, una sumisión absoluta de las grandes mayorías del pueblo.

El poder se concentraba en señoríos particulares que gobernaban a los pueblos, y el Estado era gobernado por un jefe supremo, considerado rey de México. Los historiadores coinciden en ponderar la autoridad de

aquel soberano y el sumo respeto que le tenían sus vasallos, de manera que existía un orden regido por un personaje denominado el *colhuatecutli* y el Sumo Sacerdote.

La vida de los aztecas dependía, ante todo, de un sentido místico-religioso impreso en sus actos. Para ellos, las guerras no eran otra cosa que una imagen, un eco de la guerra celeste; sus ceremonias y ritos religiosos llevaban un sentido mágico y necesariamente se debían realizar antes de llevar a efecto los actos más significativos de su vida, que impugnaban su ser individual y colectivo. Es indispensable entender ese mundo de magia y cumplimiento con los dioses para que éstos fuesen propicios en toda actividad, si se quiere conocer el pensamiento y razón aztecas, el porque de sus instituciones, que hoy no se logra captar en toda su expresión. El pueblo mexicano se hallaba constituido en una monarquía o estado teocrático-militar, cuyo gobierno tenía ya, en tiempos de la Conquista, visos de monarquía al estilo moderno. El monarca o rey, denominado *colhuatecutli*, era el eje central de su sistema. A su lado aparecía como figura prominente el *cihuacóatl*, gran sacerdote del culto de la diosa del mismo nombre, madre de Huitzilopochtli, quien en unión del señor de los colhuas daba lugar a la simbólica dualidad hombre-mujer.¹

Los pueblos dominadores de la meseta central, a la llegada de los españoles, aparecieron constituidos en una especie de confederación integrada por México, Texcoco y Tlacopan -lo que se conoce como Triple Alianza-, en la cual predominaba el reino de México, sobre todo por su fuerza en la guerra, en la que el tecuhtli azteca encabezaba las batallas y las dirigía cuando intervenían los tres pueblos; en su gobierno interno, según algunos autores, no intervenían los reyes de los demás pueblos. La unión se daba específicamente para ayudarse en caso de guerra con otros pueblos o concertar las "guerras floridas", lo que nos indica que no había una confederación de estados propiamente dicha.

¹ Cfr. Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del derecho en México*, Tomo I, p. 343, citado por el Doctor Armienta Calderón en su obra: *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, 4º ed., Porrúa, México, 1992, p. 20.

Esto se corrobora con lo manifestado por Alonso de Zorita que expresa:

"La organización náhuatl corresponde a un arquetipo de derecho constitucional consuetudinario, de una federación de regiones y señoríos, supeditada a una confederación de estados independientes entre sí, pero íntimamente unidos en el ejercicio del gobierno."²

Así mismo las leyes o normas que regían la conducta de los gobernantes y los particulares entre sí no estaban escritas, sino que se regían por la costumbre y el uso establecido a través de los tiempos por los jefes supremos que con anterioridad habían existido en los diversos señoríos. Estas leyes estaban en la memoria de los hombres, así por la tradición y por las pinturas. No había súbdito que no las conociera, porque los padres de familia no cesaban de instruir a sus hijos en ellas para evitar la transgresión y precaviesen el castigo.

La división territorial del Estado mexicano se estableció en tres sectores:

- A) La ciudad de Tenochtitlan, dividida a su vez en 20 *calpullis* o barrios.
- B) Los señoríos cercanos a la urbe, sobre los cuales la dominación azteca se ejercía con mayor severidad. Ello se advertía porque al ser motivo de la conquista no conservaban su propio jefe o tecuhtli, pues para gobernarlos se les asignaba un miembro de la nobleza mexicana, cuyos señoríos eran Atzacapotzalco, Coyoacán y Xochimilco, los cuales tributaban como esclavos.
- C) Todas las demás provincias que habían aceptado de buen grado convertirse en aliados de los mexicanos, y tributarios al mismo tiempo en forma pacífica y voluntaria, así como aquellos vencidos en guerra estaban sujetos al yugo de la

² Cfr. De Zorita, Alonso, Los señores de la Nueva España, 3ª ed., Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, 1993, p. 11.

triple tributación consistente en bienes de uso personal, servicios, frutos, armas y aportación de guerreros cuando se solicitarán.³

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ENTRE LOS AZTECAS.

La carrera judicial se reservaba a la nobleza, en esta forma existía un periodo de aprendizaje o preparación, llamado tirocinio, durante el cual los jóvenes nobles *teuctlis* acudían a las audiencias en que se juzgaban los distintos casos judiciales como auxiliares de los jueces, y les servían como ejecutores de sus determinaciones.

Los juicios eran de carácter oral, lo cual conducía necesariamente a una rapidez y celeridad en el trámite y solución, cuestiones que siempre se han buscado en bien de la justicia y de los justiciables, no existían maneras de dilatar los juicios dada la ausencia de recursos.

El ejercicio de la función judicial correspondía al Estado, que cubría a los jueces sus emolumentos, ya que el desempeño del cargo llevaba implícito el derecho de gozar del fruto de tierras que laboraban personas a este servicio, propiedades que no eran hereditarias, pues al dejar el cargo también se perdía el derecho al goce de este beneficio, el cual pasaba al sucesor en la función judicial.

Existían tribunales especiales por razón del fuero, como los militares, para los comerciantes, para los sacerdotes y la orden religiosa, a quienes se juzgaba con suma severidad; la organización teocrático-militar se traducía seguramente en una severidad en la aplicación de las sanciones, y la pena de

³ *Cfr. Armienta Calderón, Gustavo. op. cit. p. 20.*

muerte se aplicaba regularmente para actos atentatorios contra la moral social y la integridad del Estado, en su conformación militar y religiosa.

El despacho de los asuntos en los juzgados se hacía desde la mañana hasta el mediodía, suspendiéndose mientras los jueces tomaban los alimentos que de palacio les mandaban y seguían hasta la puesta del Sol. Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, si no era cosa grave, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera vez el rey los destituía; si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte. Este viene a ser el primer gran esbozo de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, en donde se establece al rey como el único con la potestad para imponer sanciones severas, este antecedente como en los puntos subsecuentes se verá perdió su fuerza, en virtud de que los españoles quisieron borrar cualquier vestigio de cultura prehispánica, y por ende también sus leyes.⁴

1.1.2.- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ DE 1812

Un antecedente de carácter constitucional, aunque no directamente de una constitución nacional, existió en la *Constitución Española de Cádiz* de 1812, ya que en esta ley se incluyó el régimen regulador de la responsabilidad de los servidores públicos, tomando como antecedente los pensamientos esgrimidos por los franceses durante su gesta revolucionaria; pero debido a los acontecimientos históricos que ocurrieron en la Nueva España y en la

⁴ Cfr. De Zorita, Alonso, *Op. Cit.* pp. 49-53.

península, esta constitución no llega a tener vigencia efectiva en México, pero sin embargo sirve como modelo al documento constitucional mexicano que enseguida se revisará.⁵

1.1.3.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

En plena guerra de Independencia se creó la primera Constitución Nacional, de 22 octubre de 1814, en Apatzingán, por Don José María Morelos y Pavón.

En dicho documento se estableció el principio de la división de poderes:

ARTICULO 11. (Se Dispuso): Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.⁶

De esta forma se creó un Estado rígidamente dividido en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Cada una de estas autoridades debía desempeñar una sola función, sin que por ningún motivo pudiera invadir la esfera de atribuciones de los otros dos poderes (artículo 12)⁷

Ahora bien la determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus

⁵ Cfr. González, María del Refugio, *Et al.*, "Historia del Derecho Mexicano", *Antologías para la actualización de los profesores de educación media superior*, 1ª ed. Porrúa, México, 1987. p. 148.

⁶ Cfr. "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814". Imprenta nacional, citado por Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, editorial Porrúa, México. p. 50

⁷ *Idem.*, p. 50.

trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que realizaremos una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación.

A partir del establecimiento de Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que:

“Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la Administración Pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma en 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 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia:

“Conocer en 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.”

El artículo 224 contemplaba que:

“El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia”.

Este Juicio de Responsabilidades, era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación, tratando con esto evitar posibles represalias de los servidores públicos denunciados, pero de alguna manera esta circunstancia contraía un problema, consistiendo que en múltiples ocasiones el funcionario continuaba sino con el mismo cargo, si con uno distinto pero dentro del gobierno, coaccionando de esta forma la voluntad de los gobernados; sin embargo este hecho de ninguna forma detrimenta el espíritu de tan notable procedimiento, el cual como veremos a continuación según el profesor José Barragán tiene inicios que se remontan a la antigua Roma:

“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 Responsabilidad.”⁸

⁸ Cfr. Barragán, José, Las responsabilidades de los servidores públicos, “Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos”, México, ed. Porrúa, 1984, p. 30.

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de esta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

Con posterioridad mediante procedimientos semejantes diversas normas sucedieron a esta Carta Magna, como las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, vinieron a establecer la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero dicha regulación tuvo como objetivo primordial el legislar sobre el tema de las responsabilidades políticas y penales, sin reconocer facultades disciplinarias a los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y de disciplina sobre sus inferiores.

Es por lo anterior que se considera innecesario citar lo plasmado en los documentos antes invocados, ya que no tienen ningún contenido de carácter administrativo de responsabilidad.

1.1.4.- CONSTITUCIÓN DE 1857.

En la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias referentes al tema de responsabilidades, no fueron plenamente desarrolladas, ya que se establecieron responsabilidades de una mínima parte del total de servidores públicos del Estado, como los cuerpos legales anteriores, su enfoque fue eminentemente penal y político, apartándose de la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

El Título IV de la Constitución de 1857, se abocó a la responsabilidad del Presidente de la República, y de los altos funcionarios en el ámbito federal, así como las de los Gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas leyes que reglamentaron este Título fueron la "Ley Juárez" del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1886, las cuales no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

En el artículo 103 de la Constitución de 1857 establecía que: "Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados los son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

De lo anterior se puede apreciar la idea de responsabilidad que contiene este numeral, se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía el cuerpo legal de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas por alguna ley secundaria, fuera del contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.⁹

⁹ Cfr. González, María del Refugio, *Et al.*, *op cit.* p. 148.

1.1.5.- LA LEY “JUÁREZ.”

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como “Ley Juárez”, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo solo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señalando como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de 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.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente reguló otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o

inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integro por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución 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.

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

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que el artículo 104 de la Constitución se consignaba que:

"...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado".

Situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.¹⁰

1.1.6.- LA LEY "PROFIRIO DÍAZ."

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1886.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los

¹⁰ Cfr. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 159.

delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la substanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que 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.

Por lo que respecta 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 cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.¹¹

¹¹ Cfr. *Ibidem*. p. 161.

1.1.7.- LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

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

En el artículo 108 se dispuso que:

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

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

De las disposiciones que vinieron a integrar el texto original del Título Cuarto de referencia, de los artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos

funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Debe señalarse que fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.¹²

1.1.8.- LEY "LÁZARO CÁRDENAS."

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

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando se cumple con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de

¹² *Ibidem.* pp. 167-171.

Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios.

En términos generales en su artículo primero dispuso la existencia de las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales respecto de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos que tenga encomendados, de acuerdo a lo que establecía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, señalando como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

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

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo estas por exclusión, ya que plasmaba 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.

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

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

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

Ahora bien, como sanciones por la comisión de las faltas antes enumeradas se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido,
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados; las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

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

Referente a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, 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 se suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

En cuanto a la remoción de los funcionarios judiciales, 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 pedía a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía de resolver en conciencia, y si se consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede apreciar este ordenamiento no trajo consigo avances relevantes en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.¹³

1.1.9.- LEY “LÓPEZ PORTILLO.”

El 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo SEGUNDO Transitorio derogó la “Ley Cárdenas”.

¹³ *Ibidem.* pp. 330-331.

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

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

“Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”.

De lo transcrito encontramos que se establecen tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales el primero tiene una naturaleza penal, y respecto al segundo llamado “delito oficial” se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor, tal y como lo expresa el artículo 3º:

“Son delitos oficiales 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.”

Dichos delitos oficiales fueron determinados de manera semejante a lo que estipulaba la Ley Cárdenas, no obstante, del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se tratan de los llamados “altos funcionarios”, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo antes descrito nos coloca ante un procedimiento especial, actualmente denominado "juicio por responsabilidad política", difiere en todas sus facetas del procedimiento eminentemente penal; ya que en el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectará los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

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

En términos del artículo 4° se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en 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, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

En atención a todo ello, se puede dilucidar que la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Aconteciendo que el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, "como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una confusión en el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria."¹⁴

1.1.10.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE 1982.

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 30 de diciembre de 1982, que en su artículo PRIMERO Transitorio abrogó la "Ley López Portillo".

¹⁴ *Ibidem.* pp. 459-461.

Este nuevo ordenamiento tuvo como finalidad de acuerdo a su exposición de motivos controlar la irresponsabilidad del servidor público, que genera ilegalidad y corrupción, lo cual por consiguiente erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia. En atención a que las anteriores leyes no consagraban realmente obligaciones que pudieran ser exigibles a los servidores públicos, ya sea por impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, en atención a ello es que con esta nueva ley se dió un avance significativo, aunque con algunas deficiencias, es necesario resaltar que en sus articulados vino a definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Esta ley se compone de cuatro modalidades de responsabilidad, la penal y la civil, que se sujetarán a las leyes relativas a cada materia, la política y la administrativa, estas últimas de una manera amplia, pretendiendo salvar las lagunas con que contaba la ley "López Portillo" al respecto.

La responsabilidad Penal respondió al principio de que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales, ya que esta ley señala que los servidores públicos que cometan algún delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

En lo tocante a la responsabilidad civil, aún sigue remitiendo esta ley a lo que dispone la legislación común en la materia, quizás siendo necesario llevar a cabo un análisis profundo al respecto, que por el momento no tiene relación con el presente trabajo de investigación.

Respecto a la responsabilidad política, determina las conductas que por afectar los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza, ya que los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo de fondos y recursos federales.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia.

Conforme a la tradición del equilibrio de poderes, en especial el Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bicameralmente, de manera que la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.¹⁵

¹⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *Et al.*, "Derecho Constitucional", *Antologías para la actualización de los profesores de educación media superior*, 1ª ed. Porrúa, México, 1987. pp. 206-208.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación fue un pequeño gran paso para tener una autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias, pudiendo ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica dos veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Estableciendo que cada dependencia deberá implementar órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a su cargo.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad, además la ley contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios.

Esta Ley también regula la declaración de procedencia, en la 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.

Conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito, ya que no tiene naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve

el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad, en caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

Debe destacarse, además, que en tanto el servidor público no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, y de esta manera se pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera, buscando que el fuero temporal no se convierta en inmunidad por los delitos que puedan cometer los servidores públicos, y en consecuencia burlar la ley.

Por otra parte, se establece la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes, siendo llevado el registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último esta Ley recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que promueve la corrupción, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, equiparando esta figura al cohecho.¹⁶

¹⁶ Cfr. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op cit.* pp. 514-524.

1.1.11.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN A PARTIR DEL 11 DE ENERO DE 1991.

Primero encontramos la reforma y adición publicada en Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991, la cual surge atendiendo a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de que esta es la encargada de la defensa de los derechos humanos, recibe quejas sobre posibles violaciones a las garantías individuales por parte de autoridades o funcionarios. Para atender estas quejas solicita un informe y demás datos pertinentes a la autoridad que presuntamente ha violado un derecho o al superior de la misma, realizando las investigaciones pertinentes y emite, en su caso, una recomendación.

Por lo cual resultó necesario que los trabajos de la Comisión cuenten con el apoyo jurídico que permite garantizar eficacia y oportunidad en el ejercicio de sus funciones, incorporando a la Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 47 una fracción, que establezca que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos tendrán la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta les solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones, fortaleciendo de esta forma el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El 21 de julio de 1992 se publica el decreto por medio del cual se adicionan y reforman diversas disposiciones, con el objeto de perfeccionar ciertos aspectos en la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario regulado por el artículo 64, así como de los medios de impugnación reconocidos por la Ley, ampliando el plazo para que la autoridad instructora emita su resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas. Así mismo el plazo considerado de

veinticuatro horas dentro del cual debe notificarse la resolución administrativa, aumentándolo a setenta y dos horas.

El 24 de diciembre de 1996 se publica el decreto por medio del cual se adicionan y reforman diversas disposiciones, con el objeto de atender de una manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas, y utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta la Administración Pública Federal; el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, entre otros objetivos expreso, la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo. Para lo cual, se debería aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo, se debe dotar a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función.

Fue en atención a lo anterior que se reforma el artículo 37 en su fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciéndose la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de nombrar y remover a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los mencionados órganos internos de control, por lo que en consecuencia éstos servidores públicos pasaron depender jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior permite a la dependencia encargada del control interno global perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño de los servidores públicos conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honradez, lealtad, imparcialidad y economía. Para llevar a cabo lo anterior se reformaron los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorgándole a la contraloría interna de cada dependencia o entidad la competencia para imponer las sanciones

disciplinarias que consagra el cuerpo legal líneas antes citado, paso importante para dotar de una verdadera investidura de órgano fiscalizador a las contralorías internas, y vigilar el cumplimiento de los principios ya mencionados.¹⁷

Asimismo, se precisaron las facultades de los órganos internos de control, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, actualizando el marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

¹⁷ Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformas publicadas en el Diario Oficial de 11 de enero de 1991 y 21 de julio de 1992.

TEMA II

MARCO CONCEPTUAL.

TEMA II MARCO CONCEPTUAL.

2.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

El concepto de acto administrativo, es aportado por diversos estudiosos del Derecho Administrativo, y la mayoría de los conceptos son coincidentes, como a continuación lo observaremos.

Una primera aproximación al concepto de acto administrativo sería definirlo como "el acto jurídico unilateral de la Administración distinto del Reglamento y consistente precisamente en una declaración"¹⁸.

Zanobini lo define como: "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria"¹⁹

Manuel María Díez define al acto administrativo como: "...Una declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros."²⁰

Rafael Bielsa es más amplio en su comentario al expresar "El acto administrativo es una decisión general especial, de una autoridad administrativa

¹⁸ Diccionario Jurídico ESPASA, ed. Espasa Calpe, S.A, Madrid, España, 1998, p. 26

¹⁹ *Ibidem.*, p. 26

²⁰ Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. T. II. p. 204

en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas"²¹

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa, al realizar su definición del acto administrativo enseña que este no se debe confundir con los actos legislativos ni con los actos jurisdiccionales, citando que: "...independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos de concreción, particularidad y personalidad,..."²²

De los razonamientos citados, se desprende claramente que el acto administrativo debe provenir necesariamente de un órgano del Poder Ejecutivo y tener un contenido administrativo, ya sea que se refiera a derechos, deberes e intereses de la autoridad o de los particulares.

Es necesario resaltar que la autoridad al emitir un acto administrativo no ésta resolviendo un conflicto de intereses, ya que en este caso su función se limita a aplicar la ley para cumplir con aquellas atribuciones tendientes a satisfacer las necesidades colectivas.

No obstante el tema del acto administrativo es muy amplio, y se necesitaría de un trabajo especial para ahondar en su naturaleza y características, pudiendo citarse un sinnúmero de definiciones, lo cual no tiene relación con el presente trabajo recepcional, y resulta innecesario, por lo que se considera que con lo que se ha expuesto se han dado las bases para entender el significado y la esencia del acto administrativo.

²¹ Bielsa, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. Ed. Harla, México, 1997, p. 95.

²² Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1998, p.75.

2.2.- NOTIFICACIONES.

Es un punto importante para los temas posteriores, y comenzaremos explicando que las notificaciones dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicará supletoriamente los artículos relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles, esto en atención a los fallos jurisprudenciales que a continuación se citan:

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas el derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.

Amparo en revisión 7538/63.- Vidriera México, S.A.- Marzo 9 de 1967.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Ministro Felipe Tena Ramírez.

Segunda Sala, Sexta Época, Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 87.

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo en revisión 1260/60.- La Madrileña, S.A. - Noviembre 23 de 1960.- Unanimidad de 5 votos.- Ministro Rafael Mata Escobedo.

Segunda Sala, Sexta Época, Volumen XII. Tercera Parte, Pág. 90.”

SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN 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.

Revisión Fiscal 924/95. Subprocurador fiscal federal de amparos en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas. (Miguel Martínez Barrón). 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, pag. 634.

Ahora bien, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se establece específicamente la formalidad para llevar a cabo las notificaciones, especialmente en los artículos 303 al 321 del Código antes aludido, que como se ha podido apreciar es la legislación supletoria para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tema por demás polémico, que no es el caso tratar en el presente trabajo recepcional, en virtud de ser necesaria una mayor profundidad en el análisis del mismo.

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

CONTRALORÍA INTERNA(Entidad o
Dependencia) RESPONSABILIDADES
EXP. ADMVO. No.
CÉDULA DE NOTIFICACION

En _____, siendo _____ las horas del día
_____ de _____ mil novecientos noventa y
_____, el suscrito, C. _____ (Nombre y

puesto del Notificador), adscrito al Área de _____ (en la que se encuentra adscrito), quien se identifica con _____ credencial oficial vigente número _____, comisionado para realizar la notificación del oficio citatorio número _____, de fecha _____ de del año en curso, suscrito por el Director de

Responsabilidades, dirigido al C. _____ (Nombre del infractor), para que comparezca a la audiencia de ley que prevé el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acompañado de los testigos de asistencia los CC. _____ y _____

_____ (Nombres y Puestos de los Testigos de Asistencia), me constituí en la casa marcada con el número _____ de la calle de _____, Colonia, _____ Delegación o Municipio _____, y cerciorándome de que es el domicilio del C. _____ (Nombre del infractor), tomando en cuenta _____

_____ (los medios por los cuales se cercioró de que es el domicilio de la persona a la que se va a notificar).

Acto seguido procedí a llamar a la puerta del citado inmueble, con objeto de notificar al C. _____ (Nombre del infractor), y después de tocar a la puerta en repetidas ocasiones se presentó quien dijo llamarse _____ (Nombre del infractor), identificándose con _____, por lo que se

procede a notificar el oficio citatorio número _____, entregando un ejemplar de esta cédula, así como original del oficio citatorio, por medio del cual se le cita para que comparezca a las horas del día _____ de _____ del año en curso, en la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría Interna (Entidad o Dependencia), sita en _____

(Ubicación del lugar en donde se llevará a cabo la audiencia), para la celebración de la referida audiencia, por lo que en este momento se da por legalmente notificado el oficio citatorio número del día _____ de _____ de mil novecientos noventa y _____, relativo al expediente administrativo número _____, firmando para constancia legal las personas que en la presente intervinieron CONSTE. -----

EL NOTIFICADOR

EL NOTIFICADO

NOTA: En caso de que el notificado se niegue a firmar de recibido, se deberá asentar una razón donde se haga constar tal circunstancia Ejemplo RAZÓN - En la Ciudad de México, Distrito Federal siendo las _____ horas del día _____ del mes de _____ y año en curso se hace constar que el C. _____ (nombre del notificado) se negó a firmar de recibido. lo anterior para los efectos legales a que haya lugar.-----

2.3.- CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA DE LEY.

Uno de los aspectos y quizá el más importante del procedimiento, es el emplazamiento, que consiste en el llamamiento que el Órgano Administrativo hace a una persona para que comparezca a juicio, de tal forma que si ese emplazamiento no se hace, o se hace deficientemente se violan los preceptos constitucionales 14 y 16, siendo posible atacar esa violación mediante el juicio de garantía.

A lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguientes criterios contenidos en las tesis jurisprudenciales visibles en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-1975, Segunda Sala.

TESIS 336. AUDIENCIA, GARANTÍA DE. ACTOS ADMINISTRATIVOS. Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida; máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior

otorgada en favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la república imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

TESIS 338. AUDIENCIA, GARANTÍA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La afirmación del quejoso en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que integra una negativa, obliga a las responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo 14 constitucional que reclama.

TESIS 339. AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la Ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.

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 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 notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara..

RTFF 3ª EPOCA, AÑO I, No. 6, JUNIO 1988, PAG. 38.

Una vez visto el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible entrar a dilucidar la pregunta lógica que nace, ¿qué es el oficio citatorio para comparecer a la audiencia de ley?, a lo anterior podemos expresar los requisitos mínimos que deberá contener el mencionado oficio citatorio.

Primero que nada, expresar 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, daño o perjuicio económico causado.

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 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, es necesario enfatizar que en atención a los distintos horarios en las dependencias del sector público, es necesario mencionar el horario en el que puede acudir a realizar dicha consulta; 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 que tenga su sede

oficial el órgano interno de control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo prevé el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

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, fracción I, 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; debiéndose recabar constancia de recibido.

Como ejemplo y referencia observe el oficio citatorio que aparece a continuación.

OFICIO CITATORIO

CONTRALORÍA INTERNA (Entidad o Dependencia) RESPONSABILIDADES
OFICIO No.
EXP. ADMVO. No.
ASUNTO: Citatorio para la audiencia prevista por el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

MÉXICO, D.F., A

C. (Nombre y domicilio del probable infractor)

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 161 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Octavo Transitorio del Decreto que la reforma, adiciona y deroga, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994: 2° y 3° fracciones II y III, 57, 60 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y (señalar la normatividad interna que faculta para instruir el procedimiento administrativo), y en cumplimiento a lo establecido por el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos, sírvase Usted comparecer en esta Contraloría Interna a las _____ horas del día _____ de _____ de mil novecientos noventa y _____, en (Lugar a donde se llevará a cabo la diligencia) en esta Ciudad de _____, para la celebración de la audiencia de ley a que hace referencia este último precepto.

Es necesaria su comparecencia, en atención a que del estudio del expediente al rubro citado se desprende que usted, en su carácter de (puesto que desempeñaba el probable infractor al momento de la comisión de la irregularidad), probablemente incurrió en la responsabilidad administrativa, consistente en (descripción de los hechos probablemente irregulares).

En atención a que los hechos antes señalados pueden ser constitutivos de violaciones a lo dispuesto por los artículos (señalar la normatividad específicamente violada), y 47 fracciones (Señalar la fracción a la cual se adecua la conducta imputada) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que imponen la obligación a los servidores públicos de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, deberá usted comparecer ante esta autoridad a declarar con relación a tales hechos.

Se hace de su conocimiento que en la audiencia tiene derecho a ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. También se le hace saber que está a su disposición para su consulta el expediente administrativo relacionado con los hechos señalados, en días y horas hábiles, en las oficinas que ocupa esta Dirección de Responsabilidades. Para lo cual deberá traer consigo credencial de identificación personal con fotografía vigente.

En caso de no comparecer a la audiencia de ley en la fecha y hora señaladas, precluirá su derecho para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia administrativa.

2.4.- AUDIENCIA DE LEY.

En este tema únicamente se expresará lo necesario, ya que como se apreciará, es la parte medular del presente trabajo recepcional el análisis

de la audiencia de ley, la cual deberá llevar a cabo en los días y horas señalados en el oficio citatorio²³, con la intervención de los interesados, pudiendo decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si éste aún continúa en funciones.

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación²⁴.

Ahora bien en la audiencia se ofrecerán las pruebas que estime pertinentes el presunto responsable, y manifestará lo que a su derecho convenga, audiencia la cual será pública y se realizará en las oficinas del órgano interno de control de la dependencia que haya citado al servidor público.

2.5.- PRUEBAS ADMISIBLES DURANTE LA AUDIENCIA DE LEY.

Respecto a este punto, es necesario precisar que se puede ofrecer cualquier prueba, siempre y cuando tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, sin más limitaciones de que las pruebas estén reconocidas por la ley, esto con el afán de conocer la verdad.

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son las auditorías practicadas por los órganos internos de control, que deben contener como mínimo los oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente

²³ Para una mayor información *Vid supra.* p. 41

²⁴ Para una mayor información *Vid infra.* p. 50

notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y 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.

También 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.

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.

La prueba confesional, testimonial, pericial, deberán ofrecerse en la audiencia y de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, debiéndose señalar fecha para su desahogo, que generalmente es posterior al de la celebración de la audiencia, por la especial característica de las pruebas enunciadas.

2.6.- CONTRALORÍA INTERNA.

Cada uno de los Reglamentos Interiores de las dependencias públicas estipulan la existencia de las contralorías internas, generalmente

denominadas Unidades de Contraloría, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

Con base en las 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, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la contraloría interna de una 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.

Dar una definición de que es una contraloría interna no es posible encontrarla, ya que los autores generalmente evitan entrar en una polémica al respecto, pero para fines del presente trabajo y a manera muy personal, de lo mencionado en los párrafos que anteceden, la definiremos como la unidad jurídica dependiente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que tiene la facultad disciplinaria para imponer sanciones por las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública, en el ámbito de la Administración Pública y en la dependencia a la que se encuentren asignadas.

2.7.- SERVIDOR PÚBLICO.

Este concepto tiene diversos comentarios de parte de los estudiosos del derecho, pero a título personal, creo que no existe una definición total de "servidor público", sin embargo remitiéndonos al texto del Título cuarto, artículo 108 de nuestra Carta Magna, establece que:

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

El artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 2o. que:

“Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

Sin embargo, y para efectos de este trabajo recepcional, así como del análisis a los preceptos legales que se han transcrito, se desprende que el concepto más genérico que se utiliza es el de por servidor público, será:

Toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por lo tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza.

2.8.- PRESUNTO RESPONSABLE.

Esta calidad la adquiere el servidor público que es citado a un procedimiento administrativo disciplinario, por la presunta comisión de irregularidades durante el desempeño de su función.

Como podrá apreciarse a lo largo del presente trabajo, en la mayoría de las contralorías internas se les denomina de esta forma, pero especialmente por así utilizarlo la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 fracción I, por lo cual esta denominación es correcta, y abarca desde la citación del servidor público, hasta el cierre de la instrucción.

2.9.- SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PRESUNTO RESPONSABLE.

Como lo establece el artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

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

De lo anterior se desprende que la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación entorpezca el procedimiento. Ahora bien esta suspensión temporal, se impondrá como ya se dijo en cualquier momento, pero hasta antes de dictar el acuerdo de cierre de instrucción en el expediente.

La única limitante para decretar la suspensión del servidor público, presunto responsable, se da cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización de éste; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.

Robusteciendo la facultad reglada que establece el artículo 64, fracción I, de la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, respecto poder decretar la suspensión temporal del servidor público, se pronunció el Pleno de la Suprema Corte, según la tesis P. XXV/93, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 65, mayo de 1993, pag. 27, que dice:

“LEY FEDERAL 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 una 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.

Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época 8A. No. 64, Abril de 1993. Tesis P. XXIV/93. Pág. 19

En virtud de lo anterior, la suspensión temporal de los servidores públicos, presuntos responsables, es una facultad discrecional del órgano interno de control, ya que el artículo 64, fracción IV, de la referida Ley Federal de Responsabilidades, menciona "...si a su juicio así conviene...", refiriéndose a la

suspensión temporal, por lo cual si el órgano interno de control lo considera podrá decretar la suspensión temporal, tema por demás polémico, y discutible, sin embargo la finalidad de citar este concepto, lo es para tener una mejor visión de los aspectos que se trataran a lo largo del presente trabajo.

2.10.- RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

Una vez integrado el expediente con los elementos necesarios para que pueda emitir un criterio en el procedimiento, resolviendo la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción, y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiere sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo 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 un 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 citatorio²⁵ 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, debiéndose 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 en comento.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, 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 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.

La resolución dictada deberá anexarse al expediente del servidor público, cuando se le haya sancionado, esto con la finalidad de que exista constancia del incumplimiento de sus funciones.

2.11.- REPRESENTACIÓN DEL PRESUNTO RESPONSABLE.

La representación del presunto responsable durante la audiencia de ley es optativa, esto de conformidad con el artículo 64 fracción I, en el que se

²⁵ Como se especificó en la parte conducente *Vid supra.* p. 41

establece que podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

De lo anterior, se establece que no existe ninguna limitante para que una persona pueda comparecer en calidad de defensor del presunto responsable, sin más requisito que sea nombrado por el compareciente, de conformidad con lo establecido en el Libro Primero, Título Primero, Capítulo I del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Luego entonces, la representación del compareciente tendrá como única condición, que sea aceptada por quien haya sido nombrado.

2.12.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Un tema por demás polémico, sin embargo, es necesario hacer mención del mismo en el presente estudio, en virtud de existir la supletoriedad de este cuerpo normativo al procedimiento disciplinario.

Resulta conveniente señalar que la materia disciplinaria quedó excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los términos del segundo párrafo de su artículo 2º, que establece las materias que no comprende esta ley.

La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para la imposición de sanciones ha sido convalidada por los tribunales federales, tal

como se consigna en la tesis jurisprudencial citada por el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez²⁶

"CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL.- Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales.

Amparo directo 120/76. Super Gas de Juárez, S.A. 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz."

Por otra parte, es necesario citar los siguientes fallos jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis que a continuación se transcriben:

"SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EMPLAZAR A LOS. DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN 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 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.

²⁶ Cfr. Delgadillo, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Porrúa, México, 1996. p. 162.

Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito.
Revisión Fiscal 924/95. Subprocurador fiscal federal de amparos en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas. (Miguel Martínez Barrón). 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente Hilario Barcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas el derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.

Amparo en revisión 7538/63.- Vidriera México, S.A.- Marzo 9 de 1967.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Ministro Felipe Tena Ramírez.

Segunda Sala, Sexta Época, Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 87.

Tesis que ha sentado precedente:

Amparo en revisión 1260/60.- La Madrileña, S.A. - Noviembre 23 de 1960.- Unanimidad de 5 votos.- Ministro Rafael Mata Escobedo.

Segunda Sala, Sexta Época, Volumen XII. Tercera Parte, Pág. 90.”

Ahora bien, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicho ordenamiento jurídico, 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.

El artículo en comento se encuentra inmerso en el Capítulo IV intitulado Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo del

ordenamiento jurídico de referencia, que alude exclusivamente a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

En ese orden de ideas, no existe razón jurídica para considerar que el mencionado artículo 45 se encuentra ubicado erróneamente en el contexto de la ley.

Resulta necesario señalar lo que expresa el artículo 109 constitucional:

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

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

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

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

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”

Luego entonces, resulta que por mandato expreso de la Carta Magna los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y para la Declaración de Procedencia, se desarrollan en forma autónoma con respecto al procedimiento administrativo, lo que se traduce en que las reglas para su seguimiento también son independientes.

En este sentido, si el artículo 45 regula la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, prevé tal situación tratándose exclusivamente del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia, no existe motivo para considerar que tal precepto también regula el procedimiento sancionatorio administrativo correspondiente, porque de lo contrario sería desconocer el artículo 109 de referencia.

Bajo tales circunstancias, resulta lógico y jurídico que el artículo 45 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ubique en el Capítulo IV, en el que se establece expresamente que tales disposiciones resultan aplicables a los Capítulos II y III del Título Segundo que reglamentan los procedimientos a seguir en el Juicio y la Declaratoria de Procedencia a que aluden las fracciones I y II del artículo 109 en relación con el artículo 111 de la Lex Legum.

Caso diverso resulta cuando se está en presencia de un procedimiento administrativo regulado por el Título Tercero de la multicitada Ley de Responsabilidades, y la fracción III del artículo 109 y el 113 constitucionales, en los

cuales el servidor público no se encuentra sujeto al Juicio Político o a la Declaración de Procedencia.

Por lo tanto, resulta evidente y claro que el legislador jamás tuvo la intención de incluir el contenido del artículo 45 dentro del Título III, en virtud de que indudablemente tomó en cuenta que las resoluciones pronunciadas en los procedimientos de responsabilidad administrativa son susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación en su artículo 197 establece como supletorio de este ordenamiento al Código Federal de Procedimientos Civiles, con lo cual se evita una incongruencia en materia de la valoración de la prueba; la cual difiere substancialmente del establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales; así por ejemplo, el artículo 200 del Código Adjetivo Civil Federal, establece que la prueba confesional hace prueba plena, mientras que el artículo 285 del Código Federal de Procedimientos Penales otorga a dicha prueba el valor probatorio de un simple indicio.

De lo antes señalado, se concluye que el Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse supletoriamente sólo en los procedimientos previstos en el Título Segundo, Capítulos II y III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los demás casos el Código Federal de Procedimientos Civiles.

TEMA III

**LA RESPONSABILIDAD Y FACULTAD
SANCIONADORA DEL ESTADO.**

CAPITULO III LA RESPONSABILIDAD Y FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.

3.1.- RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

A través de su actividad el Estado puede causar diversos daños a los particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar, dando lugar a diversas responsabilidades, a las que deben hacer frente de manera directa y personal las personas físicas que ocupen el cargo autoritario, como sucede en el supuesto de la responsabilidad penal; y en ocasiones, el Estado debe también juntamente con el servidor público, responder de los daños causados, aun y cuando de manera subsidiaria, como sucede en la hipótesis de responsabilidad civil que más adelante se analizará.

Es generalizada la doctrina en el sentido de considerar al Estado como responsable de los daños que causen sus funcionarios (servidores públicos), sea que se mire como falta personal del funcionario, que al mismo tiempo es falta del Estado, o que se le vea a este último como actuando a través de sus servidores.

Entonces toda persona jurídica debe responder de los actos de sus órganos porque son sus propios actos, así el Estado, cuando el agente de la administración pública obra en su calidad de agente, es la persona moral pública la que obra, y por ende, debe responder civilmente por los daños causados..

Sin embargo la posibilidad de reclamación directa al Estado en la vía civil queda sujeta a que el daño sea resultado de un hecho ilícito doloso, pues de

lo contrario la responsabilidad será únicamente subsidiaria, no obstante ello es un gran avance el que nuestra legislación tome en consideración al Estado como responsable de los daños y perjuicios que llegue a causar el personal adscrito a él.

3.1.1.- EL ESTADO ABSOLUTISTA Y EL ESTADO DE DERECHO.

Como se ha podido apreciar en el contenido del presente trabajo, la facultad para sancionar a los servidores públicos, se otorgaba al soberano, monarca o rey, sin existir poder alguno sobre él, en virtud, de que la voluntad del rey es la ley, por lo cual, no se puede valorar su actuación, de esta manera el soberano no puede ser juzgado.

Pero la transformación del Estado Absolutista en un Estado de Derecho, trajo consigo un conjunto de cambios en los elementos que lo conformaban, fundamentalmente en los sujetos (población y gobierno), y en las relaciones que se generan entre ellos. La población del Estado Absolutista consistía en súbditos, con mínimos derechos, por no decir ninguno; y el gobierno era ejercido por el monarca, rey, quien tenía el poder ilimitado sobre sus gobernados, a quienes no daba explicaciones respecto de su actuación. Así existía una irresponsabilidad absoluta del gobernante, como un poder omnímodo y absoluto delegado por dios, y en muchas ocasiones con la idea de ser una encarnación de los dioses, o provenir de un origen divino.

Ahora bien, con el avance político, social y jurídico de la humanidad, especialmente a partir del movimiento francés de la ilustración, y la Revolución francesa, se pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho, a través de las luchas que el pueblo protagonizó.

Fue de esta manera que se limitó el poder del soberano, al evitar se concentrara en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), ejerciendo su autoridad a lo que se le había facultado previa y expresamente.

De tal forma, la División de Poderes fue uno de los principios básicos que identifica la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, ya que se evito la concentración del poder en un individuo, de tal manera, que sólo pudiera hacer lo que la voluntad general de la población le autoriza, la cual se encuentra plasmada en la ley.

En ese orden de ideas, en el Estado de Derecho las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, y en ese sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 166 que expresa:

"AUTORIDADES. - Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."

Sin embargo, la transición del Estado Absolutista al Estado de Derecho, no hizo que se perdieran todos los principios del citado Estado Absolutista, esto lo expresa el profesor Delgadillo Gutiérrez de la siguiente forma:

"No obstante la transformación de referencia, no es posible afirmar que todos los principios del Estado Absolutista perdieron plenamente su vigencia. Es cierto que la voluntad de la autoridad se encuentra supeditada a la ley y que es posible demostrar sus equivocaciones, sometiendo sus determinaciones a proceso, pero no debemos olvidar que el juzgamiento de la autoridad no incluye todos los campos, ya que el poder público se ejerce por el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, tal como se expresa en el artículo 49 constitucional, de donde resulta que el Estado puede causar daños como consecuencia de la manifestación de su poder en cualesquiera

de las tres formas en que puede pronunciarse y, sin embargo, la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos de los poderes Legislativo y Judicial, a la fecha no ha sido desarrollada plenamente.²⁷

Por lo que, la transformación del Estado se ha venido dando, pero de una manera paulatina, como podremos observarlo en el desarrollo del presente trabajo, al analizar las responsabilidades del servidor público.

3.1.2.- RESPONSABILIDAD PENAL.

En nuestro actual sistema de responsabilidades, es importante resaltar la independencia que existe entre los tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general, puede estar presente la responsabilidad administrativa; sin embargo, para que ésta surja, no es necesario que concurren también responsabilidades civiles o penales, como sucedía en el régimen anterior.

Ahora bien, diversas hipótesis al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitantemente a la responsabilidad administrativa, se encuentra una de naturaleza penal.

En efecto, el Código Penal recoge diversas conductas meramente administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure.

²⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 162.

Sobre el particular, obsérvense los ejemplos de la tabla comparativa siguiente:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo 47)	Código Penal Federal
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, inutilización indebidas de aquellas.	Art. 214 fracción IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión
Fracción IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el que se designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.	Art. 214 fracción II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

La función pública tiene como su ejercicio la legalidad, eficiencia, honradez, imparcialidad, economía, y lealtad, aspectos inherentes al servicio público y de quien lo ejerce, el servidor público. Cuando éste al desarrollar sus funciones se aparta de alguno de los presupuestos legales, estaremos en presencia de una irregularidad, bien administrativa o en una conducta ilícita prevista por el derecho Penal.

El título X del Código Penal, corresponde a los delitos cometidos por servidores públicos y comprende del artículo 212 al 224 del mismo ordenamiento

sustantivo, y que son: Ejercicio Indebido de Servicio Público; Abuso de Autoridad; Coalición de Servidores Públicos; Uso Indebido de Atribuciones y Facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio Abusivo de Funciones; Tráfico de Influencia; Cohecho; Peculado y Enriquecimiento Ilícito.

En materia penal existe la protección constitucional (antes denominada fuero), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 11 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación al texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas. Situación por la cual ahora ya se cuenta verdaderamente con una distinción entre la falta política, la falta administrativa, y el delito.

3.1.3.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

En el Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Diversas corrientes de la sociedad mexicana han venido extermado una preocupación, con la forma en que el Estado asume su responsabilidad patrimonial, con respecto a los daños que causan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, de los antecedentes doctrinarios, se ha estimado prudente buscar una solución adecuada al problema de la reparación del daño, así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular afectado, toda vez que siempre habían resultado infructuosos los reclamos habidos, ya sea por la falta de una normatividad al respecto, o por ausencia de recursos económicos del Estado.

Por consiguiente, se estableció en la Ley Federal de Responsabilidades establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Esta responsabilidad se encuentra consagrada en el artículo 77 bis del cuerpo legal antes citado, que a la letra dice:

"ARTICULO 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya

causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

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

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

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

Por ello la responsabilidad directa del Estado, en los casos señalados, deriva de que éste, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos, si no obstante ello el ilícito se produce, debe asumirse frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1º de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituyan ilícitos dolosos, y su

responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Erario de la Federación, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.

La responsabilidad civil a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1917 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

Por lo que en síntesis la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles.

El nexa causal que forzosamente debe existir implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen

excluyentes de responsabilidad, como el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

3.1.4.- RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Las Responsabilidades y procedimiento político se encuentran contenidos en los artículos del 5 al 45 de la Ley Federal de Responsabilidades, esto en términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, en relación con el artículo 110, el cual menciona los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, y que son:

"...los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos."

Del precepto antes transcrito, se aprecia que los sujetos del juicio político se trata de servidores públicos que cuentan con facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales; por consiguiente no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.

Esos funcionarios, dada la expansión que ha registrado la administración pública, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que más allá de las esferas administrativa y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su correcto desarrollo.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional, al que se le ha nombrado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que expresan los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe ese encargo, y durante el año siguiente a la conclusión de sus funciones.

El procedimiento para desahogar el juicio político, es ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del hecho imputable al funcionario, dando audiencia al acusado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción respectiva; este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, se constituirá en Órgano de Acusación, examinando el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos; y en caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además escuche a las partes, para que se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

3.1.4.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

De conformidad con el artículo 109 constitucional, en su fracción III, menciona:

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

Dichos actos u omisiones se encuentran consagrados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a este artículo se la ha denominado como el Código de

conducta ética en el servicio público, estableciéndose específicamente en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades citada, el cual se denomina "responsabilidades administrativas", mismo que se divide en dos capítulos, "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público" y "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas", en los que se establece la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento, la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos.

Como a lo largo del presente trabajo se puede apreciar, la regulación de la responsabilidad administrativa no fue desarrollada adecuadamente, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

Resultando necesario expresar que una vez creada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se dió un paso importante para definir y dar la trascendencia necesaria a la Responsabilidad Administrativa en que puede incurrir un servidor público.

Ahora bien, en virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es un tema que para su análisis sería necesario realizar otro trabajo, por consiguiente lo aquí plasmado es únicamente una explicación breve de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por lo tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante un Órgano Interno de Control. Y

frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

3.2.- LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.

La facultad sancionadora del Estado, podría definirse como el poder que tiene el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública, imponiendo las sanciones en el ámbito de la Administración Pública; como a continuación se describirán

3.2.1.- EL PODER SANCIONADOR.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas resulta ser todo un misterio, lleno de complicaciones y dudas, generadas principalmente por las diversas actividades que en la actualidad realiza el Estado, lo que provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesario la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa para cada uno.

Por consiguiente, es necesario tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese

poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; y no a un solo sector de la población, debiendo realizarse de acuerdo con los valores fundamentales que la Constitución previene; ajustándose la actuación del servidor público a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las acciones u omisiones al código de ética que la ley impone.

La adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas del Título Cuarto de la Constitución, la inclusión del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la reforma realizada el 24 de diciembre de 1996, al cuerpo legal antes citado, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros cuerpos normativos, en la que se estableció la dependencia jerárquica y funcional de todos los Órganos Internos de Control con respecto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dotándolos de autonomía en su actuación, como entes fiscalizadores de la Administración Pública, y cortando de esta forma con cualquier nexo existente entre las Contraloría Internas y las dependencias a las cuales se encontraban adscritos.

Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa, y la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

3.2.2.- EL SUPERIOR JERÁRQUICO.

Antes del decreto que reformo el 24 de diciembre de 1996, entre otras, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la imposición

de las sanciones le correspondía al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, en ese orden de ideas, la facultad disciplinaria dentro de los órganos de la Administración Pública Federal correspondía al titular de cada Dependencia, acorde con el principio de supremacía en la organización que establecen los artículos 11, 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar que el responsable de cada Dependencia es su titular, quien ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, apoyado con sus colaboradores, en los términos del Reglamento Interior y otros cuerpos normativos.

Consecuentemente de conformidad con el Reglamento Interior de cada Dependencia, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su competencia en materia disciplinaria la ejercía el titular, a través de sus órganos de control, denominados contraloría interna o unidades de contraloría, circunstancia ésta que ya ha cambiado, en virtud de que el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades en la actualidad, versa de la siguiente forma:

“ARTICULO 60.- La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.”

Por consiguiente, la facultad para sancionar del superior jerárquico, ha desaparecido, para dar paso a una forma de control llevado a cabo por las contralorías internas en cada dependencia o entidad, por establecerlo de ésta forma la Ley Federal de Responsabilidades, y el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual otorga el carácter de autoridad a las contralorías internas, teniendo con ello la investidura de obligatoriedad sus determinaciones en materia de responsabilidades administrativas, siendo éste el criterio que priva actualmente en la administración pública.

3.2.3.- LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (anteriormente Secretaría de la Contraloría General de la Federación), fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes; esto de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las características de esta Dependencia han hecho que se le considere "la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal", sin indicar ello superioridad sobre las demás dependencias, en términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno, y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Ahora bien, el citado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción XVII, señala que la Secretaría aplicará las sanciones administrativas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, limitándose sus facultades sancionadoras a los casos siguientes:

- Infracciones cometidas por los Contralores Internos de las dependencias, por disposición del artículo 58 de la Ley Federal de Responsabilidades mencionada.
- Cuando los empleados de las Contraloría Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no sea conforme a derecho, según el artículo 59.
- Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56.

Fuera de los tres casos anteriores la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, carece de competencia para imponer sanciones administrativas, por lo que, como globalizadora del Control sólo es una autoridad normativa con facultades sancionadoras por excepción, consecuentemente fuera de los casos expuestos anteriormente, la Secretaría de Contraloría carece de competencia para imponer sanciones.

3.2.4.- EXTINCIÓN DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA.

La facultad disciplinaria de la Contraloría Interna para imponer sanciones, tiene un tiempo fijado para llevarse a cabo, y en caso de no realizarse, se extingue su derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, regulada en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se divide en dos fracciones, de acuerdo al monto del daño o perjuicio causado al Erario Federal con motivo de la infracción.

Dicho artículo dispone que la facultad de la Contraloría Interna para imponer las sanciones que la Ley prevé, prescribirá 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 en tres años en los demás casos, debiéndose contar el plazo de prescripción 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 los casos la prescripción se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El maestro Luis Humberto Delgadillo expresa al respecto lo siguiente:

“El punto de vista económico, como un elemento para el establecimiento de los plazos de prescripción, resulta inadecuado porque sólo puede incluir infracciones en que se hayan causado daños o hayan generado beneficios económicos al servidor público infractor, con lo cual se dejan de considerar otras violaciones a las obligaciones que impone el artículo 47 de la ley, que sin tener un contenido económico pueden llegar a vulnerar valores fundamentales, como la lealtad, la eficiencia, la imparcialidad y la eficacia, y no obstante ello, la facultad para imponer las sanciones correspondientes se extinguirá en un año, a partir de la realización de los hechos constitutivos de la infracción.”²⁸

²⁸ Delgadillo, Luis Humberto, *Op. cit.* p. 159.

De lo antes plasmado, es necesario señalar que no resulta ser una apreciación exacta de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que el artículo 78 de la ley en cita, menciona en su fracción II, que en todos los demás casos prescribirá la facultad de sancionar de la Contraloría Interna en tres años, consecuentemente si en la fracción I del artículo antes expresado dice que prescribirá 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, luego entonces, cuando exceda este monto, o cuando no se encuentre cuantificado prescribirá en tres años.

En apoyo a lo anterior el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo menciona:

“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

Lo antes citado, puede ser tomado en cuenta por el Órgano Interno de Control, para que de forma debidamente razonada y motivada valore la conducta del servidor público infractor, y si la considera por las circunstancias en que se llevó a cabo grave, el plazo de prescripción será de tres años, independientemente del monto del daño causado, facultad que la establece un precepto constitucional, mismo que se puede tomar en consideración al momento de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que efectivamente pueden existir faltas administrativas que no causen un daño económico, o bien, sea imposible determinar el monto del perjuicio causado, y no por el hecho de no existir un monto establecido, se debe considerar que la falta encuadra en la fracción I del artículo 78 de la ley, sino por el contrario al expresarse que “...los demás casos...”, faculta a la autoridad para llevar a cabo el procedimiento disciplinario

correspondiente, siendo a criterio de su servidor incorrecta la apreciación del profesor Delgado. Reforzando ésta postura, se transcribe el criterio adoptado por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa en la siguientes Tesis Jurisprudencial:

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

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión Fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. (Rafael Quintanilla Cedillo).- 8 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

SEMANARIO JUDICIAL. NOVENA ÉPOCA. TOMO I. JUNIO 1995. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 500."

3.2.5.- LA CONTRALORÍA INTERNA EN LAS DEPENDENCIAS.

El control administrativo ha sido preocupación tanto de los países con sistema capitalista como de aquellos con regímenes socialistas, el cual tendrá siempre por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto de la administración.

El control administrativo se aplica tanto a la actividad reglada de la administración pública como a la discrecional, ya que de lo contrario la autoridad podría caer en un abuso de poder, el cual se evita con los medios de control administrativo.

De lo anterior, es que toda actividad discrecional y reglada de la administración pública federal, debe de estar sometida a un mecanismo de control, y su discrecionalidad no es un sinónimo de ilegalidad; por ello es que el control administrativo pretende asegurar la inviolabilidad de las normas jurídicas a la cual se encuentran sujetos los servidores públicos.

Por lo anterior, es que surge como ya se mencionó, con base en las 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, otorgar que las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuenten con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Ahora bien, el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expresa:

“ARTICULO 60. La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.”

El precepto antes señalado sirve para fundar la competencia de los Órganos internos de control para imponer sanciones disciplinarias, y vigilar el exacto cumplimiento del Código de conducta de parte de los servidores públicos de la administración pública federal, que se encuentra plasmado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dichos Órganos internos de control, cuentan con un Titular el cual será nombrado por el Titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y tendrá las facultades que señala el artículo 26 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

También contarán con titulares de las áreas de responsabilidades, auditorías y quejas, los cuales de igual forma serán nombrados por el Titular de la SECODAM, encontrándose sus facultades plasmadas en el artículo 26 fracción IV, incisos a), b), c) del Reglamento Interior de dicha dependencia.

Es así como nacen las contralorías internas y la forma en que se encuentran constituidas, para el debido control de la administración pública federal de acuerdo al Código de Conducta que viene a ser el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, para el mejor desempeño de la función encomendada.

Ahora bien, las facultades como ya se apuntó de los Órganos Internos de Control se encuentran plasmadas en el artículo 26 en su fracción III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, siendo estas facultades para todas las Contralorías Internas, aún cuando en diversas dependencias el nombramiento no sea un Contralor Interno, esta circunstancia no

reviste perjuicio para la legalidad de la actuación de la Contraloría, ya que en el Reglamento Interior, se señala al titular, el cual en si puede tener la denominación de gerente, auditor, pero siempre será titular del Órgano Interno de Control.

La importancia de la Contraloría Interna se subsume a que son estas las que llevan a cabo el procedimiento administrativo de responsabilidades, y pueden sancionar a los servidores públicos sujetos a su esfera competencial, así mismo defenderán sus determinaciones ante los Tribunales Federales, y tendrán el carácter de autoridad, pudiendo hacer las denuncias ante el Ministerio Público respecto de hechos que pudieran considerarse delictuosos. De lo anterior se aprecia la importancia que con el transcurso del tiempo han ido adquiriendo estos organismos de la Administración Pública Federal.

TEMA IV

**LA AUDIENCIA DE LEY SEGÚN EL
ARTÍCULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

CAPITULO IV LA AUDIENCIA DE LEY SEGÚN EL ARTICULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1.- LA AUDIENCIA DE LEY EN UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

Es necesario resaltar que la Audiencia de Ley en materia de Responsabilidades, tiene sus orígenes en la Garantía de Audiencia, a efecto de que el presunto responsable manifieste en ella lo que a su derecho convenga, alegue y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, esto de conformidad con lo plasmado en el artículo 64 fracción I de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

Es importante señalar que el procedimiento para instrumentar la audiencia de ley, se encuentra reglamentado sólo en sus elementos básicos, y supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que la materia disciplinaria de responsabilidades quedó expresamente excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los términos de su artículo 2º, que establece las materias que no comprende esta ley.

La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para la imposición de sanciones administrativas ha sido aceptada por los tribunales federales, tal y como ha quedado precisado en el presente trabajo²⁹, aún cuando en la actualidad existe una fuerte corriente que expresa la necesidad de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, de acuerdo al

²⁹ Para una mayor información *Vid supra* p. 52.

artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin en cambio la postura en los Órganos de Control Interno, y de la misma SECODAM, ha sido la de aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria.

En la mayoría de las Contraloría Internas se sigue el mismo formato para desarrollar una audiencia de ley, sin en cambio, no en todas se realizan de manera similar, en alguna no se reúnen los requisitos legales necesarios, lo que demuestra que la interpretación de la norma de una manera irresponsable, e inquisitiva, con un erróneo afán de buscar sancionar; lo que provoca que persista la impunidad en unos casos, y en otros la injusticia de aplicar la ley de forma cerrada y sin criterio, por ello surge la necesidad de legislar al respecto, y como ya se menciono definir reglas claras para la práctica de la audiencia de ley.

A manera de ejemplo la práctica de las audiencias de ley se desahogan mediante el siguiente formato:

AUDIENCIA DE LEY

En la Ciudad de _____, siendo las horas del día _____ de _____ de mil novecientos noventa y _____, constituidos en _____, ante el suscrito LICENCIADO _____, quien se identifica con credencial número _____, expedida a su favor por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que lo acredita como Subdirector de Área de la Dirección de Responsabilidades, de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, quien actúa legalmente con testigos de asistencia, que al final firman para constancia, a efecto de celebrar la audiencia prevista por el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con motivo de las presuntas irregularidades de carácter administrativo que se le atribuyen, comparece personalmente el C. _____ quien se identifica con la credencial para votar con fotografía con número de folio _____ expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral, igual están presentes en esta

diligencia los testigos de asistencia los CC. _____ y
 _____, quienes se identifican con credenciales
 número _____, que los acredita como _____
 expedidas a su favor por _____. En este mismo acto
 se hace constar que se encuentran presentes los representantes de la Entidad o
 Dependencia), el C. LIC. _____, quién se
 identifica con credencial para votar con fotografía con número de folio
 _____, expedidas a su favor por el Instituto
 Federal Electoral, y los cuales presentan oficio de comisión número de fecha de. ---

SE DECLARA ABIERTA LA AUDIENCIA.-----

Las presuntas irregularidades atribuidas a _____, le fueron
 comunicadas y detalladas mediante el oficio número _____, de
 _____, siendo notificado personalmente el día veintitrés del
 mismo mes y año, a través del cual fue citado para comparecer a esta audiencia. ---
 - - A continuación el personal actuante, en cumplimiento a lo establecido por el
 artículo 273 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria
 en la Materia, procede a protestar a para que se conduzca con verdad en la presente
 diligencia, apercibido del delito en que incurrir quienes declaran con falsedad ante
 autoridad diversa de la judicial, a lo que el compareciente señaló que si protesta
 conducirse con verdad en la presente diligencia, y por sus generales manifiesta,
 llamarse como ha quedado escrito, con Registro Federal de Contribuyentes
 originario de estado civil de _____ años de edad, con domicilio
 particular, número _____, Colonia mismo que señala para oír y recibir todo tipo de
 notificaciones, con instrucción de _____, con antigüedad en el
 Servicio Público de años aproximadamente, sin contar con empleo en este momento,
 el último puesto desempeñado dentro de la Administración Pública, fue de puesto
 que ocupó, siendo su última remuneración mensual aproximadamente de
 \$ _____ En uso de la palabra el C.

MANIFIESTA

Siendo todo lo que desea manifestar enseguida el personal actuante ACUERDA:
 Ténganse por hechas las manifestaciones verdidas por el C.

Enseguida el personal actuante con fundamente en el artículo 113 del Código
 Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia
 administrativa, procede a interrogar al compareciente, a efecto de allegarse
 elementos para la averiguación de la verdad, para lo cual formula las siguientes
 preguntas, a lo que el compareciente contestó: 1. 2. 3. -----
 Siendo todas las preguntas que se le desean formular.-----
 Toda vez que no existe nada mas que agregar por las personas que intervienen en
 la presente audiencia, se procede a abrir el periodo de -----

OFRECIMIENTO DE PRUEBAS: -----

El C. _____, ofrece como pruebas las siguientes:

1) Documental pública que se hace consistir en _____

2) Documental Privada consistente en _____

Siendo todas las pruebas que ofrece en esta etapa procedimental. -----

Enseguida el personal actuante ACUERDA: Ténganse por ofrecidas y legalmente admitidas las pruebas documentales señaladas en los numerales del _____

al _____, debiéndose tener por desahogadas por su propia y especial naturaleza.-----

En vía de alegatos el C. _____
señaló que _____

Siendo todo lo que desea manifestar. Enseguida el personal actuante ACUERDA:

Ténganse por hechas las manifestaciones vertidas por el C.

_____ dígasele que las mismas serán valoradas y tomadas en cuenta al momento de emitir la resolución que en derecho proceda.-----

Con lo cual se da por concluida la presente diligencia, siendo las _____ horas del día de su inicio, firmando de conformidad al margen y al calce, ante los testigos de asistencia, los que en ella intervinieron.-----

COMPARECIENTE

REPRESENTANTE

C. _____

C. _____

TESTIGOS DE ASISTENCIA

C. _____

C. _____

TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES.

C. _____

Lo anterior sirve a manera de ejemplo, no obstante ello, los criterios para realizar la audiencia de ley en materia de responsabilidades cambian de una Contraloría a otra, como se verá más adelante.

4.1.2.- DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY.

La figura jurídica de la audiencia en materia de responsabilidades, se encuentra prevista en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y es en este artículo donde se consideran los aspectos principales del proceso disciplinario, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los presuntos responsables, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar un defensor.

Ahora bien, es necesario señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece de manera clara los requisitos para desahogar la audiencia respectiva, ni los Tribunales Federales se han pronunciado al respecto, salvo en algunos casos y no de forma clara, como el siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declara la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.

Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza.

TFF 3a. ÉPOCA, AÑO I, No. 6, JUNIO 1988, PÁG. 47.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades en comento en su fracción I, párrafo segundo, establece que "También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.", ahora bien, en ninguna parte del numeral 64 se expresa que sea indispensable la presencia del citado representante de la dependencia, aunado a que el hecho de asistir o no, de ninguna manera afecta a las defensas del compareciente, toda vez que este requisito fue plasmado con el afán, de que no se llevarán a cabo prácticas irregulares que afectarán a la dependencia en la cual se cometió la irregularidad, durante el desahogo de la audiencia, circunstancia la que debe señalarse, resulta intrascendente, ya que como se apuntado su participación se ve limitada, únicamente como observador del desahogo de la diligencia que se práctica.

Ahora bien, en la fracción I del numeral 64 párrafo primero de la Ley en comento, se establecen sin un orden, ni de manera expresa, tres requisitos más, que debe contener la audiencia, y que son:

- ⇒ Se ofrecerán pruebas durante la audiencia.
- ⇒ Alegara en la misma lo que a su derecho convenga, y
- ⇒ lo anterior será por medio de un defensor o por sí mismo.

Lo anterior, establece en consecuencia, que la audiencia de ley deberá contener una parte en la cual declare respecto de las irregularidades el servidor público, otra en la cual ofrecerá sus pruebas, mismas que podrán ser desahogadas en ese momento, si lo permite la naturaleza de dichas pruebas, y una parte para la celebración de alegatos.

En atención a que los anteriores requisitos son los únicos que se plasman en la Ley, así como tomando en consideración que es supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa, podríamos decir que resultan aplicables en el desahogo de la audiencia los artículos contenidos en los

capítulos I y II del Título séptimo, de dicho ordenamiento, sin embargo, como más adelante se podrá observar, y por ser la causa primordial del presente trabajo, no se puede dejar únicamente en una fracción de un artículo, las reglas para el desahogo de una diligencia que reviste un carácter primordial en la vida de los servidores públicos.

4.1.3.- FORMALIDADES DE LA AUDIENCIA DE LEY.

De conformidad con el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no expresa que deberá llevarse con alguna formalidad en especial el desahogo de la audiencia de ley, sin embargo, de la aplicación supletoria del capítulo I del Título séptimo del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa, que habla de los "actos procesales en general, formalidades judiciales", se establecen como principales que deberán constar por escrito, y en idioma español las actuaciones de los tribunales, ahora bien, como ya se ha dicho constantemente en el desarrollo de este trabajo, no es posible dejar que descansen en el Código Federal de Procedimientos Civiles las reglas para el desahogo del procedimiento de responsabilidades, como ya se ha podido apreciar reviste múltiples carencias, que de ninguna manera pueden ser subsanadas por el Código adjetivo Civil en una aplicación supletoria.

Resulta importante establecer que quien debe presidir la audiencia de ley en su desahogo, deberá ser de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, específicamente en su artículo 26 fracción III, numeral 1, y fracción I numeral 1, el Titular del Órgano Interno de Control, y el Titular del Área de Responsabilidades, ya que en dichos preceptos se otorga facultades para investigar, iniciar e instruir el procedimiento a fin de determinar las responsabilidades administrativas a que hubiere lugar.

En consecuencia viene a traducirse en una formalidad la presencia de cualquiera de los funcionarios antes aludidos, a efecto de darle validez al acto de comparecencia del servidor público que se haya citado.

Asimismo la celebración de la audiencia se llevará a cabo en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, posteriores a la citación del presunto responsable, requisito que de no cumplirse traería como consecuencia la nulidad de la comparecencia del servidor público involucrado.

Una duda que generalmente surge respecto a la aplicación del procedimiento que señala el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que en dicho precepto se establece que este procedimiento será aplicable a las actuaciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo cual es atinado, solo que el artículo 65 de la citada Ley, faculta a las contralorías internas para que en los procedimientos que se sigan ante ellas, se observe todo lo aplicable en el artículo 64, quedando de esta forma subsanada la posible omisión en el artículo 64 del ordenamiento en cita.

A grandes rasgos estas vienen a ser las pocas formalidades que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su contenido, pero que deben observarse de manera obligatoria tal y como a quedado establecido por los Tribunales Federales, como en el fallo que se transcribe:

“PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.- De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la propia ley, a fin

de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado, el artículo 14 Constitucional.

Juicio No. 255/93 y 637/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdés.

Revista T.F.F. No. 87. 3ª. Época. Año VIII, Marzo 1995. Pág. 45.

4.1.4.- CIERRE DE LA AUDIENCIA DE LEY.

Entramos a la parte final de la diligencia citada, que se hace consistir en el cierre de la audiencia de ley, siendo necesario mencionar que el artículo 64 en su fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos expresa:

“II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes...”

Lo antes descrito establece como primer requisito para cerrar la audiencia de ley, que se hayan desahogado las pruebas que ofreciera el servidor público involucrado, circunstancia necesaria para no dejarlo en estado de indefensión, pues al no desahogar las pruebas, de ninguna manera podrán ser valoradas por el juzgador, y consecuentemente no serán tomadas en cuenta al momento de resolver en definitiva; en virtud de lo anterior, una vez que se hayan desahogado las pruebas, ya sea en una sola audiencia o en varias, dependiendo de las características de cada una de dichas pruebas, y no existiendo cuestión pendiente por analizar, se procederá a declarar cerrada la instrucción.

Al respecto, debe resaltarse que en muchas ocasiones no se declara cerrada la instrucción en la misma audiencia de ley, aún cuando se establece que debe realizarse una vez desahogadas las pruebas, ya que en múltiples ocasiones sólo se cierre la audiencia, pero sin cerrar la instrucción, sin embargo, el cumulo de dudas que surgen al respecto serían materia de otro estudio, el cual no es posible llevar a cabo en este momento, por lo que para efectos prácticos, y únicamente de referencia se deberá tomar en consideración lo aquí señalado, resaltando que una vez desahogadas las pruebas, el Órgano Interno de Control cuenta con treinta días hábiles para resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

4.2.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LA AUDIENCIA DE LEY.

Como ya se menciona la Audiencia de ley consagrada en el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene su nacimiento en lo plasmado en el artículo 14 Constitucional, en el que se establece lo siguiente:

“ARTICULO 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Del precepto antes señalado, se desprende que todo acto de autoridad emanado del Estado y desempeñado por sus diferentes órganos, puede afectar de alguna manera a los gobernados en sus derechos, vida, propiedad, libertad, etc., sin embargo, para que este acto sea válido jurídicamente, debe cubrir ciertos requisitos o modalidades, las cuales se ha señalado en el capítulo referente al citatorio para comparecer a la audiencia de ley³⁰, ya que este es el acto de autoridad que puede implicar alguna molestia al gobernado, es aquí donde dimana la obligación estatal eminentemente positiva que se traduce en el cumplimiento efectivo de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias; así por ejemplo, si a un servidor público se le imputan determinadas irregulares, se le debe oír en defensa, de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento; siendo de esta parte de donde emana la garantía de Audiencia, la cual esta integrada por cuatro garantías específicas de seguridad, siendo la que nos interesa la siguiente:

a).- La de que en contra de la persona a quien se pretende privar de alguno de sus bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio o procedimiento previo.

Situación que se cumple al momento de llevar a cabo la audiencia que señala el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de

³⁰ Para una mayor información *Vid supra* p. 41.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que sea escuchado el servidor público que se haya citado.

Toda vez que esta garantía de seguridad consiste en que debe existir un juicio previo al acto de privación, debemos entenderla en el sentido de que juicio equivale a un procedimiento que culmine con una resolución que establezca la dición del derecho en un conflicto jurídico. Ahora bien basta que en un procedimiento cualquiera se dé oportunidad a la persona a la que se pretende privar de algún bien jurídico para que se oponga al acto de autoridad, para concluir que se le respeta su garantía de seguridad jurídica de juicio previo, que como en el caso que nos ocupa, el procedimiento se substancia ante una autoridad materialmente administrativa.

Al respecto los Tribunales Federales se han pronunciado al respecto, encontrándose el siguiente criterio jurisprudencial:

“AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTÍA DE, DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS DEL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA.- La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber. La posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa, y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen convenientes. Esto presupone, que obviamente la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquel se entere de cuales son esos hechos y así este en actitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber que pruebas aportar o que alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que esta se base para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica.

Amparo en revisión No. 2592/85.- Luis Salcido Quiroz, 13 de noviembre de 1985, unanimidad de 4 votos.

Amparo en revisión No. 1487/85.- Arcelia Valderrain de Chacón, 25 de noviembre de 1985, unanimidad de 4 votos.

Amparo en revisión No. 1598/85.- Dinora Toledo de Ruy Sánchez, 25 de noviembre de 1985, unanimidad de 4 votos.

Amparo en revisión No. 1558/85.- Olivia Melis de Rivera, 25 de noviembre de 1985, unanimidad de 4 votos.

Amparo en revisión No. 1594/85.- Ricardo Salido Ibarra, 25 de noviembre de 1985, unanimidad de 4 votos.

Jurisprudencia No. 1; Informe 1985, Segunda Parte, Sala Administrativa. Pág. SCJN. Séptima Época.

Ahora bien, como ya se observó, la garantía de audiencia se otorga al comparecer el servidor público a la audiencia señalada en el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, el problema no es la existencia de la audiencia en sí, el propósito del presente trabajo es señalar que aún cuando se alude en el artículo 64 fracción I del ordenamiento en cita, la garantía de audiencia, la misma se encuentra plasmada de un modo impreciso que deja un velo de dudas respecto a su interpretación, y aplicación a un caso concreto, por ende como a continuación se apreciara se realizan una serie de propuestas, encaminadas a desenmarañar el cumulo de interrogantes que el suscrito ha podido presenciar en la Administración Pública Federal.

4.2.1.- CUESTIONAMIENTO AL PROCEDIMIENTO PARA EL DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY.

Como se habrá podido apreciar, durante el desarrollo del presente trabajo, el procedimiento administrativo de responsabilidades en un afán de hacer su desahogo lo más expedito posible, el legislador coloca todo el procedimiento para realizar la audiencia de ley, en una sola fracción del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pasando por alto lo *sui generis* que resulta de por sí dicho procedimiento, comenzando por no existir partes procesales como actor y demandado, erigiéndose el juzgador en investigador y acusador, luego entonces, resulta necesario fijar reglas claras para el desarrollo de esta diligencia, y del procedimiento en sí, es decir, que exista una verdadera certeza respecto del inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades, hasta que quede ejecutoriada la resolución definitiva, y de esta manera pueda existir verdaderamente un juicio.

Si bien es cierto, que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles es aceptada por el suscrito, no menos lo es, que debe tratarse que dicha supletoriedad sea mínima, de ahí la necesidad de que la audiencia en materia de responsabilidades deba tener sus propias reglas, toda vez que, como ya se comento no existen las mismas partes que integran el procedimiento de carácter civil.

4.2.2.- FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARA EL DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY.

El procedimiento al ser una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; existiendo un conjunto de formalidades o trámites a que están sujetos los actos jurídicos administrativos.

En consecuencia, si la finalidad del legislador al momento de crear el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente el artículo 64, fue desde un personal punto de vista, para que existiera un procedimiento compacto y rápido por medio del cual el presunto responsable pudiera expresar lo que a su derecho conviniera, respecto de las imputaciones que se le realizarán, no debió ignorar que la celeridad en los procedimientos de ninguna manera significan que deban ser escasos en su redacción. En todo procedimiento deben prevalecer las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que en consecuencia se deberá expresar claramente las etapas del procedimiento a que se encuentre sujeto el servidor público involucrado.

La anterior circunstancia aparece en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de una manera aislada y pobre, ya que se puede apreciar en dicho precepto que no existe un procedimiento claramente establecido, lo que ha traído como consecuencia que exista una diferencia de aplicación de la ley de la materia, como de su interpretación; situación que en vez de beneficiar a la impartición de justicia, la ha confundido en una serie de interpretaciones que en algunas ocasiones no encuentran ninguna fundamentación legal, conformando una problemática para quienes se encuentra sujetos a un

procedimiento de responsabilidades administrativas, como para quienes aplican la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es por ello que la reforma que se propone trata de cumplir con la finalidad para la cual fue creado el procedimiento administrativo de responsabilidades, y procurar dejar el menor número de dudas posibles.

4.2.3.- SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA LLEVAR A CABO LA AUDIENCIA DE LEY.

Como ya se apuntó, se coincide en que sea aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto en atención al hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas.

Sin embargo, esta supletoriedad debe limitarse únicamente al ofrecimiento y valoración de las pruebas, siempre y cuando las disposiciones de este ordenamiento no contravengan el procedimiento que se señale la Ley de la materia, pero de ninguna forma al desahogo de las diligencias administrativas en estudio, en virtud de que como se ha señalado el procedimiento administrativo de responsabilidades merece un trato especial, el cual debe plasmarse en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ello a efecto de que no se

encuentre al libre albedrío de los servidores públicos responsables de la tramitación del procedimiento, el decidir en que momento se aplica supletoriamente el Código Adjetivo Civil.

4.2.4.- REFORMA AL ARTICULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La parte primordial del presente estudio de subsume a este apartado, siendo necesario señalar en principio de cuentas, que la propuesta que a continuación se realiza, de ninguna forma quiere decir que sea una verdad única e irrefutable, ya que como todo lo realizado por el ser humano es perfectible, sin embargo, este es un pequeño intento por mejorar una legislación que rige en la vida laboral de los servidores públicos, y que puede llegar a tener una trascendencia a la vida particular del personal al servicio del estado.

Ahora bien, creo que para el efecto de proponer una reglamentación de la Audiencia prevista en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es necesario innovar, sino perfeccionar las disposiciones existentes, no queriendo constituirme en legislador informal o particular, únicamente sugerir a los estudiosos y profesionales implementar la necesidad de un cambio en el concepto, reglamentación y alcance de la diligencia antes mencionada.

Partimos de la base de que, según analizamos en esta investigación, la Audiencia de Ley prevista en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, carece de una regulación clara

respecto de su inicio, formalidades, requisitos, términos procesales, debiéndose por lo tanto tratar de llevar estos conceptos a una adición a la ley de la materia, ya que bastaría con que el dispositivo que actualmente reglamenta dicha diligencia, fuera modificado ya sea con adiciones de fracciones, de tal suerte que se precisaran los conceptos y supuestos normativos de la audiencia de ley.

Con estas bases, desde mi punto de vista, los conceptos y supuestos por precisar y a los que se habrá de encaminar este apartado, son los siguientes:

- ⇒ Establecer claramente quienes son las partes en el procedimiento administrativo de responsabilidades.
- ⇒ Especificar las consecuencias que traerá para el servidor público emplazado, si deja de comparecer sin justa causa.
- ⇒ Señalar en que forma se abrirá la audiencia expresando las prevenciones a que se sujetara el compareciente.
- ⇒ Diferenciar las etapas de que se compondrá la audiencia de ley, en que comparezca el presunto responsable.
- ⇒ Establecer la forma en que se deberán ofrecer las pruebas, y su desahogo de una forma general.
- ⇒ Señalar las facultades que tendrá el Órgano Interno de Control durante el desahogo de la diligencia administrativa en estudio.

En ocasiones, cuando se intentan realizar reformas demasiado complicadas se fracasa. Es por eso que en este caso lo que se persigue es trazar la

columna vertebral, esperándose con ello que tanto la Contraloría Interna como abogados postulantes, interpretando correctamente los primeros y ejerciendo efectivamente este tipo de reformas los segundos, doten de facticidad a este procedimiento.

Como máximo ordenamiento de las funciones de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la que debe experimentar el cambio de que hemos hablado. Con ello pienso que se delimitaría en mayor medida el empleo erróneo que hasta ahora, en mi opinión, se ha dado a la forma de desahogar la Audiencia de Ley.

Por consiguiente, la reforma debe orientarse al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, especialmente la fracción I. Transcribimos el precepto antes aludido con el deseo de comparar de inmediato textos actual y propuesto. Actualmente establece:

"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.

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

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

- II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;
- III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, y
- IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

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

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

La reforma y adición que propongo quedaría de la siguiente forma:

"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.

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

La Secretaría podrá citar para que declaren sobre los hechos que se investiguen, a las personas que por cualquier concepto participen en ellos o aparezcan tengan datos sobre los mismos. En el acta se hará constar quién mencionó a la persona que haya de citarse, o porque motivo se estimó conveniente hacer la citación.

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

El presunto responsable podrá solicitar el diferimiento de la audiencia por una sola ocasión, siempre y cuando compruebe que el impedimento para comparecer es por una causa plenamente justificada.

Si al celebrarse la audiencia el presunto responsable no estuviere presente, y constare que fue debidamente citado, lo cual se comprobará plenamente con especial cuidado, se dará por perdido su derecho para ofrecer pruebas y alegatos, y se continuará la audiencia. Cuando se presente durante ella el presunto responsable, continuará ésta con su intervención según el estado en que se halle y no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción si no demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidiera presentarse a contestar.

La no comparecencia del representante de la Dependencia no impedirá que se llevo a cabo la audiencia, siempre y cuando se encuentren presentes las demás partes.

II. Concurriendo el presunto responsable en virtud de la citación, se le hará saber el derecho a ser asistido por un abogado nombrado por él, se abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones:

Expondrá sus argumentos de acuerdo a su orden, y exhibirá los documentos y objetos que estime conducentes a su defensa, y en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir desde luego, siempre y cuando tengan relación directa con la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, presentando a los testigos y peritos para que sean oídos. La Secretaría podrá hacer las preguntas que considere al presunto responsable, testigos y peritos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por los involucrados. El abogado podrá impugnar las preguntas que se hagan al

compareciente si estas son inconducentes o contra derecho, pero no puede producir ni inducir las respuestas de su asistido.

III. En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de cerrarse ésta, la Secretaría podrá aceptar que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones en atención al artículo 76 de este mismo ordenamiento.

IV. La Secretaría oirá las alegaciones del presunto responsable, para lo cual concederá hasta diez minutos, y enseguida si no quedare cuestión pendiente por resolver, se dará por terminada la audiencia.

V. Una vez declarada cerrada la instrucción, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas señaladas en el artículo 53 de esta Ley, y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

El incumplimiento de los términos antes establecidos, únicamente traerá como consecuencia la responsabilidad administrativa para quien haya cometido la omisión, pero de ninguna manera afectara a la legalidad de la resolución emitida.

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

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA .- El procedimiento administrativo de responsabilidades consagrado en el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no ha sufrido modificación en lo sustancial desde 1982, año en el que se creó la norma ya descrita, brindándole un escaso tratamiento al procedimiento administrativo de responsabilidades, lo cual ha traído como consecuencia que se dicten fallos por parte de los Organos Internos de Control, así como de los Tribunales Federales, los cuales resultan ser contradictorios entre sí, por no existir un procedimiento claro y preciso para el desahogo de la Audiencia de Ley.

SEGUNDA.- Del desarrollo de este trabajo se advierte la necesidad de realizar una reforma al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no sólo por el transcurso del tiempo desde que fue publicada dicha norma, y la inmutabilidad de que ha sido objeto; sino por la necesidad de obtener un medio claro y eficaz en la impartición de justicia, por lo cual a criterio del suscrito el precepto antes aludido debe quedar como sigue:

"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.

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

La Secretaría podrá citar para que declaren sobre los hechos que se investiguen, a las personas que por cualquier concepto participen en ellos o aparezcan tengan datos sobre los mismos. En el acta se hará constar quién mencionó a la persona que haya de citarse, o porque motivo se estimó conveniente hacer la citación.

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

El presunto responsable podrá solicitar el diferimiento de la audiencia por una sola ocasión, siempre y cuando compruebe que el impedimento para comparecer es por una causa plenamente justificada.

Si al celebrarse la audiencia el presunto responsable no estuviere presente, y constare que fue debidamente citado, lo cual se comprobará plenamente con especial cuidado, se dará por perdido su derecho para ofrecer pruebas y alegatos, y se continuará la audiencia. Cuando se presente durante ella el presunto responsable, continuará ésta con su intervención según el estado en que se halle y no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción si no demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidiera presentarse a contestar.

La no comparecencia del representante de la Dependencia no impedirá que se lleve a cabo la audiencia, siempre y cuando se encuentren presentes las demás partes.

- II. Concurriendo el presunto responsable en virtud de la citación, se le hará saber el derecho a ser asistido por un abogado nombrado por él, se abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones:

Expondrá sus argumentos de acuerdo a su orden, y exhibirá los documentos y objetos que estime conducentes a su defensa, y en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir desde luego, siempre y cuando tengan relación directa con la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, presentando a los testigos y peritos para que sean oídos. La Secretaría podrá hacer las preguntas que considere al presunto responsable, testigos y peritos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por los involucrados. El abogado podrá impugnar las preguntas que se hagan al compareciente si estas son inconducentes o contra derecho, pero no puede producir ni inducir las respuestas de su asistido.

III. En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de cerrarse ésta, la Secretaría podrá aceptar que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones en atención al artículo 76 de este mismo ordenamiento.

IV. La Secretaría oír las alegaciones del presunto responsable, para lo cual concederá hasta diez minutos, y enseguida si no quedare cuestión pendiente por resolver, se dará por terminada la audiencia.

V. Una vez declarada cerrada la instrucción, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas señaladas en el artículo 53 de esta Ley, y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

El incumplimiento de los términos antes establecidos, únicamente traerá como consecuencia la responsabilidad administrativa para quien haya cometido la omisión, pero de ninguna manera afectará a la legalidad de la resolución emitida.

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

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trata incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en

su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.”

TERCERA.- Con la reforma propuesta, el procedimiento administrativo de responsabilidades conserva el espíritu de la ley, obteniéndose una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, dejando lo menos posible a la interpretación personal la forma de llevar a cabo la audiencia de ley a los Órgano Internos de Control, evitando de esta manera la divergencia de criterios para el desahogo de una diligencia tan importante.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1990, 380 págs.
- 2.- Arroyo Herrera, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, México, Editorial Porrúa, 1998, 316 págs.
- 3.- Barragán, José, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, 1990, 210 págs.
- 4.- Bunster, Álvaro, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 1988.
- 5.- Carpizo, Jorge, et al. *Antologías para la actualización de los profesores de enseñanza media superior*, México, Editorial Porrúa, 1ª edición, 1987, 259 págs.
- 6.- De Zorita, Alonso, *Los señores de la Nueva España*, México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 3ª ed., 1993, 206 págs.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1994, 458 págs.
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Editorial Porrúa, 1996, 195 págs.
- 9.- Esquivel Vázquez, Gustavo A., *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, México, Editorial Porrúa, 1998, 183 págs.
- 10.- Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Editorial El Colegio Nacional, 1ª edición, 1983, 151 págs.
- 11.- Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas*, México, Editorial Porrúa, 6ª edición, 1994, 446 págs.
- 12.- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1994, 496 págs.
- 13.- Furno, Carlo, *Teoría de la prueba legal*, Madrid, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 16ª edición, 1983, 222 págs.
- 14.- García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1997, 444 págs.

- 15.- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, UNAM, 1987, 429 págs.
- 16.- González Pérez, Jesús, *La prueba en el Proceso Administrativo*, Madrid, España, Instituto Editorial Reus, 1978, 47 págs.
- 17.- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, México, Editorial FCE, 2º edición, 1993, 674 págs.
- 18.- Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, Publicado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 3ª edición, 1980, 191 págs.
- 19.- Martínez Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, México, Editorial Trillas, 1990, 468 págs.
- 20.- Silva Melero, Valentín, Ramón, *La Prueba Procesal*, Madrid, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1990, 2 tomos, 668 págs.

LEGISLACION.

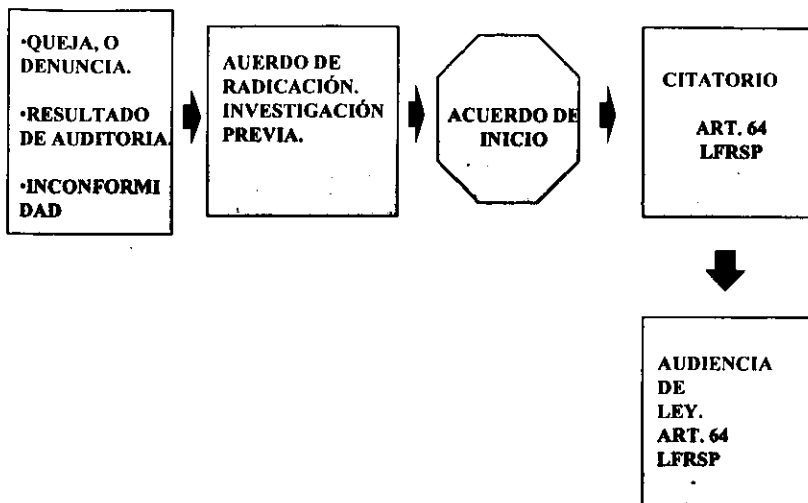
- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación.
- 3.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 4.- Código Civil Federal.
- 5.- Ley de Amparo.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 7.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 9.- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

JURISPRUDENCIA LES.

- 1.- Informes del Poder Judicial Federal.
- 2.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 3.- Semanario Judicial de la Federación.
- 4.- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

- 1.- Disco Compacto Compilación de Leyes Federales 1997 (COMPILA). Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. México, 1997.
- 2.- Disco Compacto Compilación de Leyes Federales 1997 (COMPILA II). Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Documentación y Análisis. México, 1997.
- 3.- Disco Compacto INFOSEL LEGAL, 1993-1997. Versión 3.2.2. Información Selectiva, S.A. de C.V. México, 1997.
- 4.- Disco Compacto IUS7. Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917-1997. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1997.
- 5.- INFOSEL LEGAL 1998. INTERNET. Información Selectiva, S.A. de C.V. México, 1998.



Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

