



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" CAMPUS ARAGON "

PROPUESTA PARA REGULAR LA SUPLETORIEDAD
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO

T E S I S

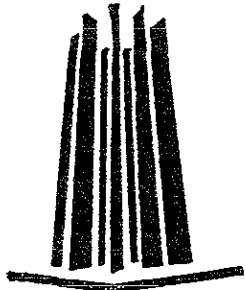
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN LUIS PEREZ BERMUDEZ

ASESOR: LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios:

Porque me ha dado la oportunidad
de seguir viviendo, para alcanzar este anhelo.

A mis padres:

Que me brindaron el Don más hermoso
de este mundo, que es la vida, y que con su
amor y apoyo, me han ayudado a lograr esta
meta

A nuestra Máxima Casa de Estudios

Forjadora de Profesionistas, por brindarme
los conocimientos que me servirán como instrumento
para servir a la sociedad.

A mi hermana Licenciada GUADALUPE PEREZ BERMÚDEZ:

Por quien siento gran admiración y respeto, además de haberme brindado su tiempo, paciencia y su inquebrantable espíritu de transmitir sus conocimientos.

A mi asesora, Licenciada JANETTE YOLANDA MENDOZA G.

Por brindarme su confianza y apoyo.

A la Licenciada CECILIA GUADALUPE ABAD ESPINOSA

Por brindarme su apoyo y transmitirme su experiencia.

A mis hermanos.

Maricela Pérez Bermúdez.

Jaime Pérez Bermúdez

Ma. Eugenia Pérez Bermúdez.

Má. Del Carmen Pérez Bermúdez.

Antonio Pérez Bermúdez.

Pédro Pérez Bermúdez.

Por su apoyo y consejos.

PROPUESTA PARA REGULAR LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO 1	
ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1.1 EPOCA PREHISPÁNICA.	1
1.2 EPOCA COLONIAL.	6
1.3 EPOCA INDEPENDIENTE.	21
CAPITULO 2	
MARCO JURÍDICO ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
2.1 REFERENCIA CONSTITUCIONAL	35
2.2 ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.	37
2.3 ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL.	39
2.4 ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL.	44
2.5 ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL.	49
2.6 ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL.	53
2.7 ARTICULO 113 CONSTITUCIONAL.	53
2.8 ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL.	56
2.9 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE FECHA 31 DE DICIEMBRE DE 1982.	
2.9.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.	58
2.9.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA.	66
2.9.3 REFORMAS QUE HA SUFRIDO LA LEY	67

CAPITULO 3

SUPLETORIEDAD EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

3.1. CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD	76
3.2 MATERIAS EN LAS QUE SE APLICA LA SUPLETORIEDAD	76
3.3 LA SUPLETORIEDAD EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	80
3.4 TESIS Y JURISPRUDENCIAS RELACIONADAS CON LA SUPLETORIEDAD ADMINISTRATIVA.	83

CAPITULO 4

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1 CAUSAS QUE LO ORIGINAN.	94
4.2 SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO.	102
4.3 LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	111
4.4 MEDIOS DE DEFENSA.	112
4.5 RELEVANCIA DE LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.	119
4.6 MARCO COMPARATIVO DEL CAPITULO DE PRUEBAS DE LOS CODIGOS ADJETIVOS EN MATERIA PENAL Y CIVIL	122

CONCLUSIONES.	125
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	127
----------------------	-----

INTRODUCCION

Nuestro sistema jurídico actual se ha desarrollado en diversas materias, pero no así en el que se está analizando en la presente investigación. Es por ello que se considera que el México actual, exige como una necesidad primordial una renovación moral y jurídica de fondo en materia de responsabilidades de los servidores públicos y más aun, en relación al procedimiento administrativo disciplinario, ya que es el tema principal de esta investigación, esto, sin dejar de tomar en cuenta que una de las características esenciales de todo estado de derecho es evitar el abuso de poder, lo cual se ha querido lograr con los ordenamientos constitucionales y leyes reglamentarias que nos han estado rigiendo hasta nuestros días, buscando ayudar al servidor público, quien debe esforzarse por perseguir el bien común de la colectividad, la realización y salvaguarda de aquellos valores sin los cuales no sería posible la vida en común y la sobrevivencia de la sociedad. Ahora bien, sabemos que las reformas que se han hecho en relación con la materia en cuestión, no son suficientes para cubrir las necesidades en cuanto al procedimiento se refiere, ya que todavía existen lagunas que no permiten que éste, se lleve de manera más sencilla y rápida, provocando un alargamiento innecesario en dicho procedimiento.

Por lo que inicialmente en el desarrollo de la presente tesis, me remonto a la época prehispánica, en virtud de que contaban con una gran organización en cuanto a las funciones de los servidores públicos, además las sanciones que se aplicaban a éstos eran muy severas, lo que les ayudaba a mantener un buen control de la administración pública. Era tan bueno su sistema que cuando llegaron los españoles, designaron a jurisconsultos para que estudiaran el control de dicha administración. Siendo importante destacar que aún en la actualidad todavía existen algunas figuras jurídicas y sanciones que se aplicaban desde aquella época y que en la actualidad las tenemos vigentes, buscando de alguna manera que nuestro régimen de responsabilidades administrativas, refleje, sin duda, el propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público

que no se apegue a los principios rectores que establece nuestra Carta Magna en su artículo 109, Fracción III, los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En seguida se hace referencia al marco jurídico actual de las responsabilidades de los servidores públicos, realizando un análisis de los siete artículos que conforman el Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental que tiene como título De las Responsabilidades de los Servidores Públicos; además hago referencia a la exposición de motivos, al contenido y reformas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en virtud de que en ese año se publicaron una *serie de reformas de gran trascendencia en dicha ley.*

Posteriormente, se señalan algunos conceptos, de autores que definen la supletoriedad, también hago alusión a las materias en las cuales se aplica esta figura jurídica, destacando además la importancia que tiene en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por último transcribo algunas tesis y jurisprudencias relacionadas con la supletoriedad en el procedimiento administrativo, ya que existía una disparidad de criterios, siendo esto, lo que me llevó a realizar este trabajo, para aclarar cual es la materia que se debe aplicar de manera supletoria al procedimiento administrativo disciplinario.

Por último se hace alusión al desarrollo del procedimiento administrativo, tomando en cuenta las causas que lo originan, las autoridades competentes para conocer del procedimiento, cómo se ventila éste, en que términos prescribe, cuales son los medios de defensa que puede hacer valer el servidor público, cuando esté inconforme con la resolución que dicte el Organismo de Control Interno, en el procedimiento y además, se señala también, por qué es de gran importancia la supletoriedad en el procedimiento administrativo disciplinario; realizando por último un análisis comparativo del capítulo de pruebas de los códigos adjetivos en materia civil y penal, ya que es la hipótesis principal que se plantea en la presente investigación.

CAPITULO 1

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1.1 EPOCA PREHISPANICA

En esta época, los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza al frente de la cual se encontraba el señor del Reino de México, pero cada uno con independencia absoluta en cuanto a su régimen interior, Al señor de México habían dado la obediencia los señores de Texcoco y Tacuba en las cosas de guerra; en lo demás eran iguales, aunque algunos pueblos tenían comunes y repartían entre sí los tributos de ellos, los de otros se hacían cinco partes, dos llevaban al señor de México, dos al de Texcoco, una al de Tacuba. Los reinos señalados estaban integrados por aquellos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado a través de las armas, todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la corona, los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito, los mercaderes contribuían con una parte de sus productos, los artífices con cierto número de las obras que trabajaban, así como vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a todos los pueblos tributarios y otras muchas cosas según la calidad de sus tierras. Había quienes contribuían con cantidades abundantes de leña, de vigas y planchones para los edificios, o bien con una gran cantidad de copal. Otros pueblos tenían la obligación de entregar a los viveros y parques reales cierto número de aves y de cuadrúpedos. A otros se les impuso el gravamen de cultivar una sementera de maíz de 1600 varas de largo y 800 de ancho para víveres del ejército. Es decir, los pueblos conquistados pagaban tributo a la corona de México con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al rey.

1.1.2 LA HACIENDA PUBLICA

Estaba bien determinada, su máxima autoridad era el Cihuacóatl, del que dependían el Hueycalpixqui o Calpixqui Mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos.

También llevaba el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública cuidando de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues estos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado, lo que indudablemente demuestra un gran avance administrativo para aquellos tiempos, sobre todo en aquellas circunstancias.

Lo anterior indudablemente que constituye un antecedente directo de lo que sucede actualmente, ya que el presupuesto del que dispone la administración pública federal está determinado para diversas actividades y únicamente debe dedicarse precisamente a esa actividad, para lo cual hay organismos de control que en aquella época le correspondía a Cihuacóatl.

Por otra parte en el reino de Texcoco, el Consejo de Hacienda se formaba por los Calpixque y por los principales Pochteca de la ciudad, los primeros cuidaban especialmente de los tributos y demás rentas reales, en todo lo demás la organización social era semejante a la de México.

Respecto del control de la actualización de los funcionarios de la administración fiscal, o sea de los Calpixque, cabe señalar que si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía la prisión o se les condenaba a muerte, además sus bienes se aplicaban al rey, su mujer e hijos eran echados de su casa.

1.1.3. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Existía en aquella época un mecanismo de control preventivo sobre los demás funcionarios de la Administración Pública, para lo cual podemos mencionar aquel que se daba sobre los jueces, consistiendo en la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia.

Respecto a la selección del personal que integraría el poder judicial, es decir los jueces, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente:

“También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo, así como de sentenciar los litigios y pleitos que se daban entre la gente popular, para esto elegían jueces, personas nobles, ricas, ejercitadas en los casos de guerra, experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecatli, prudentes y sabios, también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la República; se observaba que estos no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas. Por lo anterior nos damos cuenta de que los servidores públicos de aquella época debían de tener ciertas características como las de rectitud y preparación para aquellas personas que impartían la justicia en las diversas ramas del derecho”.¹

Los aztecas designaban a sus funcionarios públicos con gran cuidado, como se desprende del siguiente texto: “ El senador tiene estas propiedades; ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable, y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, y ser temido de todos El buen senador es recto juez oye a ambas partes, pondera muy bien la causa de los unos y otros, da a cada uno lo que es suyo, siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión “.²

¹ De Sahagún Fray Bernardino, *Historia General de las cosas de la Nueva España*, Tomo II, Libro Octavo, Capítulo XVII, México, 1938. Pág. 317

También cuidaban de que sus representantes fuesen personas preparadas en el desempeño de sus cargos, en especial los gobernantes de pueblos anexados, los jueces, funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los Calpulli. Otra cosa que tomaban en cuenta para evitar la corrupción de los jueces era la obligación de permanecer en los tribunales durante todo el día, además de las penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas con los funcionarios en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes, por lo que se establece en el siguiente párrafo

“ La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, abreviaba el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina, las cuales hubieran podido prevenirlos en favor de alguna de las partes, las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos, tenían entrenados a los magistrados, y el cuidado que se tenía de suministrarles de cuenta del Rey todo lo necesario, los hacía inexcusables. Las juntas que se tenían cada 20 días en presencia del soberano, y particularmente la asamblea general de todos los magistrados cada 80 días para terminar las causas pendientes además de precaver los grandes males que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados se comunicasen recíprocamente sus luces, que el Rey conociese mejor a los que habían constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia”³

Por lo anterior nos damos cuenta que los servidores públicos de aquella época con relación a las sanciones por su actuar ilícito eran rigurosas y acordes a la

² Herrera Pérez Agustín, *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 2ª Edición, Editorial Carsa, México, 1992,

³ *Ibidem*.

gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, dichas penas iban desde una simple amonestación al Juez prevaricador por parte de sus compañeros, en los casos no graves, hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo e inhabilitación para ocupar uno en el futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de embriaguez. Lo que era una gran afrenta, pero si la falta era importante, desde la primera el Rey los destituía, si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte.

Por otra parte, la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos la falta de imparcialidad de los jueces, eran castigados con la pena de muerte. Según lo expresa Fray Bernardino de Sagún:

“ Y si oía el señor que los senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho, sin razón, los pliegos de los populares, que pudieran acabar presto, y los detenían por los cohechos o pagos o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio”.⁴

De lo anterior, podemos señalar que los requisitos y exigencias establecidas para los servidores públicos en la época colonial, eran importantes, las sanciones establecidas por el incumplimiento de las obligaciones que con motivo de sus funciones se les imponían, eran muy severas, como ha quedado señalado por los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado, originando un florecimiento en la Administración y en la justicia de los reinos de México y Texcoco, que seguramente causó admiración a los conquistadores y que fue motivo de estudio de los jurisconsultos y cronistas peninsulares.

⁴ Idem

Otro aspecto importante que merece especial mención, es el antecedente directo de las sanciones que se imponían en la época precolonial, las cuales fueron recogidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se encuentra vigente a partir del primero de enero de 1983, como son: la amonestación, la destitución y la inhabilitación, para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la Administración Pública.

1.2. EPOCA COLONIAL

Esta época se da con la llegada de los españoles al Continente Americano, en particular a la Nueva España y a la Independencia de 1810, de lo que observamos su extensión de casi tres siglos, durante los cuales existieron muchas leyes que regulaban la responsabilidad de los servidores públicos, cuyo origen se encuentra en el viejo continente.

Es fácil desprender que la organización administrativa de la Hacienda Pública en esa época no fuera uniforme, precisamente por los tres siglos que la integran, aunque sí tuvieron características generales durante los siglos XVI y XVII, sufriendo cambios importantes durante el siglo XVIII, dada la reforma establecida por la ordenanza de intendentes de 1786, que presentó cambios considerables en la estructura de la organización de la Real Hacienda.

Administrativamente la Hacienda Pública en esa época, tenía varias características generales, como son: la unidad del objeto; centralización y autonomía de las regiones administrativas; actuación colegiada; homogeneidad del sistema, y su originalidad respecto de la organización castellana.

La unidad del objeto consistió en que la Hacienda Pública en la colonia siempre recibió el nombre de "Hacienda Real", lo que estaba de acuerdo al criterio jurídico de aquella época en la que se sostenía que el Rey encarnaba al Estado, por lo

tanto, a él le correspondía en propiedad los bienes de un territorio, con lo que existía un poder absoluto del rey en todo lo relativo al fisco

La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos, consistía en que los Oficiales Reales que administraban las cajas reales no tenían entre sí ninguna dependencia ni siquiera con los de la capital del Virreinato o Gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central, ya sea con el Rey, con el Consejo de Indias o con la Casa de Contratación de Sevilla y sólo mantenían entre sí, las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

Respecto a la actuación colegiada, fue una de las características generales más destacadas de su sistema administrativo, pues conforme a este principio los Oficiales Reales decían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación se sancionaba pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.

La homogeneidad del sistema, se derivó del hecho de que toda la actividad legislativa requerida para el desarrollo de la organización financiera, tuvo su origen fundamentalmente en la Corona, ya que todas aquellas disposiciones relacionadas que eran expedidas por los órganos de gobierno de la administración de la Colonia, necesitaban ser confirmadas por el Rey, lo que provocaba una uniformidad en la organización administrativa de la Hacienda Pública.

En relación a la originalidad respecto de la organización castellana, ésta se daba en virtud de la importancia financiera que representaban las colonias españolas, y consistía en que todo el sistema fiscal en general, o en su mayor parte provenía de Castilla, pero el ingreso importante eran los tributos que procedían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, los cuales estaban administrados directamente por funcionarios de la Corona, como lo eran los Oficiales Reales.

La Corona Española tenía un interés primordial en el establecimiento de un sistema legal que asegurara el funcionamiento de la Hacienda Pública en la Nueva España, esto lo realizaba con medidas que controlaban la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaban.

Fueron numerosas las medidas que se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de la Administración conjunta o actuación colegiada constituía por sí mismo un medio de control, a la cual se agregan las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.

Todas estas características para el control de la administración en esa época fueron muy efectivas, dentro de las que destaca la forma de rendir cuentas, así como la de guardar los bienes del rey en una arca con varias cerraduras y llaves, que por lo general eran tres y con lo que se evitaba la libre disposición de los fondos reales, ya que la caja sólo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho, la llave no la podían dar a otra persona, bajo pena de la pérdida de sus bienes y la privación de su oficio, con excepción de los tenientes.

1.2.1 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El sistema administrativo en que descansaba la organización de la Nueva España, radicaba en los órganos superiores que integraban la administración central, esto es, el Monarca y el Consejo de Indias, de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. Estos órganos radicados en la península coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, de ellos derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda. El Rey en su calidad de señor absoluto, tenía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda y aunque se delegaban muchas de sus facultades siempre conservó las más importantes, como son el derecho de fijar el sistema de explotación minera, de señalar cuáles habrían de ser las granjerías reales y desde el punto de vista fiscal, de establecer los impuestos que estimara convenientes o ceder parte de los ingresos procedentes de éstos. La participación del Rey era directa e importante en la Administración de la Hacienda y de lo más relevante sin duda fue, la fijación de los gastos de la Hacienda, materia en la cual el Monarca mantuvo siempre la

iniciativa, establecía los salarios de los distintos funcionarios y su cuantía sólo podía modificarse por disposición real, prohibía a las autoridades de la colonia la concesión de mercedes pecuniarias sin previa autorización, al mismo tiempo se les exigía autorización expresa para que pudieran efectuar gastos extraordinarios. Los virreyes y gobernadores no podían hacer nuevos gastos, ni acrecentar oficios ni salarios a su voluntad, porque eso pertenece a la Suprema Potestad del Príncipe que los nombra. El Consejo Real y Supremo de las Indias era el que dirigía la Hacienda en la Colonia durante los siglos XVI y XVII, salvo el periodo de 1557 a 1563 en el cual la Dirección pasó a manos del Consejo de Hacienda.

La decisión de trasladar el consejo de hacienda a la Contaduría Mayor de Castilla fue tomada por Felipe II, quien decidió unificar toda la organización fiscal en un solo organismo competente. Pero la administración de la hacienda indiana volvió al consejo de indias en 1562, porque se embarazaban las resoluciones con dividir los papeles en que iban juntos todos los negocios de gobierno y hacienda, pero con la advertencia de que los del consejo de ella pasasen al de las Indias las veces que fuesen llamados por él, de orden de su majestad para convenir lo que estas materias se dudase.

Existieron las funciones fundamentales del Consejo de Indias en materia de Hacienda como son: velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y Fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales. La primera de las funciones antes señaladas, la encontramos en las ordenanzas que recibía el consejo, las cuales le señalaban la obligación de deliberar con la mayor frecuencia posible sobre las medidas que fueran convenientes para el aumento de la Hacienda Real, como se puede observar en la ordenanza 9 de 1571, que reproduce otra emitida en 1542 y que establecía:

“ Que los miércoles de cada semana señaladamente, y las más veces que pudieran, platiquen y se ocupen en pensar y saber en que cosas podemos ser servidos y nuestra hacienda aprovechada en las Indias, proveyendo de tales

medios y personas para ministros oficiales de ella, que siempre sea acrecentada y en ella haya un buen recaudo y guarda que conviene”.⁵

La segunda de las funciones del Consejo, esto es, la fiscalización de la actuación de los Oficiales Reales, se realizaba por dos vías: mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas); o a través de revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar, Esta revisión se llevaba a cabo directamente en estas tierras por medio de contadores de cuentas enviados por el Consejo, o lo que era más usual, con el examen de las copias que aquellos funcionarios remitían a la Contaduría del Consejo. Por esta costumbre de la revisión de las copias de las cuentas en el propio consejo, se creó una sección propia de dicho organismo, la Contaduría Mayor, que se hizo cargo de ella, habiéndose ocupado además, de llevar razón de los gastos extraordinarios que el Rey permitía hacer en las Indias y del envío a éstas de los contadores por parte del Consejo.

1.2.2 LA CASA DE CONTRATACIÓN DE SEVILLA

Tuvo gran importancia este organismo para la administración de la Hacienda en la Nueva España, la cual fue creada por cédula real del 20 de enero de 1503, convirtiéndose en el organismo rector del comercio peninsular con las Indias y como una Institución del Gobierno con atribuciones políticas y singularmente en el orden fiscal.

También las ordenanzas del Monzón de 1510 disponía que todas las cuentas de las Indias deberían ser enviadas a Sevilla, donde quedarían asentadas en un libro especial, además, el Rey aprobó que no se decidiera nada tocante a las indias sin previa información de los oficiales de Sevilla, así como se les concedió facultad para llamar la atención a los oficiales de las indias que se extralimitaron o cometieran faltas.

⁵ Idem

1.2.3 LOS OFICIALES REALES

Existía una reglamentación de la actuación de estos funcionarios, que va desde su nombramiento hasta los principios que rigieron su actuación, sus derechos, obligaciones, así como la suspensión y pérdida del oficio.

El nombramiento de los propietarios correspondió siempre al Rey a propuesta del Consejo de Indias, con excepción del periodo comprendido entre 1571 y 1591, en que muchos nombramientos fueron realizados por el Presidente del Consejo de Indias. Entre los requisitos y condiciones que se requerían para la elección de estos funcionarios, se encontraban los de carácter moral y técnico, es decir, la elección debería recaer en personas que por su conducta, ofrecían garantía de honradez en su actuación, además de que debían contar con la pericia necesaria para el desempeño del cargo, pues como lo señala Solorzano:

“ Por ser oficios graves y autorizados, está dispuesto en las ordenanzas del Consejo que para estos puestos se busquen ministros y personas de quien se pueda confiar ”.⁶

En aquella época la capacidad fue un requisito indispensable para efectuar los nombramientos de los funcionarios pertenecientes a los distintos ramos de la Real Hacienda, agregando que por eso puede hablarse históricamente de una burocracia profesional, como fueron los oidores, oficiales de la Real Hacienda, de una burocracia política, como fueron los virreyes, presidentes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, que ejercieron sus cargos respectivos con el respaldo técnico de los asesores letrados.

Tiene validez realizar la reflexión de que estos principios que se aplicaron desde la época de la colonia, han quedado olvidados en muchos aspectos de nuestra actual administración puesto que como es del conocimiento popular, no siempre se nombra en los diversos cargos de la Administración Pública a las personas más capaces ni técnica ni moralmente,

⁶ Idem.

Los principios fundamentales que rigieron a los Oficiales Reales fueron *La* administración conjunta o colegiada y la responsabilidad solidaria.

La primera de las mencionadas fue obligatoria para todas las operaciones de la administración, y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio. Con motivo de la actuación solidaria los funcionarios podían ser reconvenidos por los delitos, excesos o descuidos de otros funcionarios ya que nadie podía intervenir de manera particular, sino con la participación de todos, pero únicamente se hacía efectiva la responsabilidad solidaria a sus compañeros si el culpable y sus fiadores no tenían bienes suficientes para hacer el pago; por el contrario si se había configurado un delito. la responsabilidad solidaria era exigida a todos por partes iguales.

Los derechos con los que contaban estos funcionarios eran los de percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios, la inamovilidad del oficio, excepción hecha del cese en el mismo cuando se imponía como pena.

Las obligaciones eran las de cumplir con las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban para la buena administración de su oficio, así como todas las disposiciones dadas para las indias, además se comprometían a cumplir bajo juramento en la toma de posesión de su cargo.

En cuanto a las sanciones que eran aplicadas a los Oficiales Reales, eran la suspensión y la pérdida del oficio, las cuales iban de acuerdo a la gravedad de la responsabilidad, por lo que para ser aplicadas tenían que hacer tratos con mercancías, ausentarse sin licencia, pagar libramientos sin aprobación real expresa, dejar de valuar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas. También se daba la pena de muerte para aquellos Oficiales Reales que robaban algo de las cajas a su cargo y cometían peculado, así como otras penas para aquellos que traían el dinero fuera de las cajas y granjeaban con él o sacaban para sí algunas cosas de las que vendían en almonedas.

1.2.4 LAS AUDIENCIAS

Fueron en esa época órganos fiscalizadores de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda. La primera Hacienda que existió fue en 1525 y actuó en corporación como reales acuerdos y controlaban en buena parte las altas funciones de gobierno de los propios virreyes. La función de ésta era velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca, la toma de cuenta a los Oficiales Reales casas comprendidas en el distrito. Además de su función controladora las Audiencias informaban continuamente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para mejoras del fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

1.2.5 LAS VISITAS

Además de todos los medios de control que he mencionado y en virtud de las claras dificultades que se presentaban para gobernar desde la península ibérica, los bastos territorios que tenían conquistados en este continente y sobre todo a la deficiencia en los medios de comunicación se hizo necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de la actuación de sus funcionarios, para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber, por lo que es importante comentar específicamente las visitas y el juicio de residencia, pues fueron los mecanismos de control más eficientes de la Corona Española.

“Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado”.⁷

⁷ Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987, Pág. 56

Se consideraba como una inspección realizada a un organismo público, la audiencia, con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen.

Era como el medio de inspección utilizada por el gobierno superior para darse cuenta de la manera como se desempeñaba un subordinado en su cargo

La competencia del visitador era protegida frente la posible actuación del Virrey y de otros tribunales, especialmente de la Audiencia del Territorio, que en ocasiones pretendía intervenir. A este efecto se le entregaba al visitador una Real Cédula, en la que se prohibía a la Audiencia que interviniera en la gestión de aquél, así fuera para alegar exceso de comisión por parte del visitador.

Debemos considerar también una diferencia muy importante con el juicio de residencia la cual consistía en que eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia surgiera, en tanto, que el juicio de residencia sólo se exigía al terminar su mandato la autoridad residenciada.

El origen de la visita nace con la residencia y la pesquisa, como una institución de control, como un sistema ordinario utilizado por la monarquía española para asegurar en la medida de lo posible, que los funcionarios cumplan bien con sus deberes. El motivo por el cual se ordenaba una visita, era la noticia de abusos, excesos importantes, no de carácter local ni territorial, sino generalizados y arraigados. Por lo que hace a la elección de los visitadores, se daba por el Monarca quien era asesorado por el Consejo de Indias, así como por la importancia de la misión a realizar, la persona elegida era consultada, se le daba la posibilidad de renunciar.

Cuando la persona aceptaba el cargo, se entregaba al visitador las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio, pero se delimitaba su competencia, facilitándole toda la información sobre las denuncias y quejas llegadas al Consejo; se le fijaba el salario, el visitador se trasladaba a la sede de los organismos visitados, podía hacer durante el viaje o antes de la

publicación de la visita, las diligencias que creyere convenientes siempre en el secreto posible, para evitar que los visitados trataran de encubrir las actividades ilícitas.

La jurisdicción de un visitador general abarcaba a todas las autoridades del territorio visitado, incluyendo los virreyes, pero sólo en los actos realizados como presidente de la audiencia virreinal. Es importante mencionar que en cuanto a la actuación judicial en las audiencias, los cargos más significativos son los de dilación y parcialidad de los jueces, lo que a la fecha sigue siendo un gran problema que no se ha podido resolver.

1.2.6 EL JUICIO DE RESIDENCIA

Este juicio no significa de modo alguno un procedimiento lesivo a la autoridad, ni al funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de responsabilidad de funciones. Al mismo tiempo significaba un inteligente equilibrio entre la función pública y el resultado colectivo de esa tarea, atento a un mecanismo apto para lograr el fin perseguido por el Estado, que era fundamentalmente un mejor servicio político y administrativo, beneficiando a la propia comunidad americana.

“Llamábase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo”.⁸

“Se ha señalado que el juicio de residencia tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo cual siempre debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra los residenciados cuantas personas se consideraran agraviadas por los actos de su administración”.⁹

⁸ Ibidem Pág. 13

El juicio de residencia tenía por objeto tomar cuenta un juez a otra persona de cargo público de la administración, de su oficio, por aquel tiempo que estuvo a su cuidado.

También para asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles la responsabilidad subsiguiente. La finalidad del juicio tendía a realizar un examen judicial de la conducta de un funcionario al término de su mandato.

Como se puede observar de las anteriores definiciones, se demuestra el alcance y contenido del Juicio de Residencia, el cual tendía a asegurar un máximo de responsabilidad en la función, una eficaz gestión administrativa y una garantía política para los habitantes de la comunidad.

Se puede explicar a este juicio como la dimanación de un equilibrio hábilmente logrado entre la metrópolis y el mundo americano para hacer factible, por un lado, el principio de autoridad, esto es, la relación directa entre la Corona y el funcionario; por otro lado, el principio de responsabilidad del funcionario, el ámbito donde proyecta su gestión

Este último aspecto convierte a la imposición en un instrumento defensivo de los derechos públicos y privados de los habitantes americanos, toda vez que son ellos sin restricción alguna, quienes podían movilizar el engranaje del Juicio de Residencia para demostrar lo injusto o arbitrario.

Con este procedimiento se frenaba el abuso de los funcionarios, además de que el interés no era exclusivo de la Corona, sino principalmente de los gobernados.

Lo concerniente con el Juicio de Residencia era regulado en las Leyes de Indias y por supuesto. “ Los Jueces de Residencia tenían amplias facultades para investigar y debían informar la verdad de los resultados, en tal sentido la Ley XXXII disponía que “ Los jueces de Residencia procuren averiguar los buenos y malos procedimientos de los residenciados” y que “ Procederán con prudencia, sagacidad y cristiandad cuando lo requiera la investigación de semejantes casos”. Con el mismo sentido dispone la Ley XII que los Jueces de Residencia de los

⁹ Idem

Virreyes procedan contra los oidores sobre los que hubieran resuelto con voto consultivo, y en su parte medular decía, “ porque conviene saber y averiguar toda clase de excesos”.¹⁰

Las Leyes de Indias y por ende la Corona Española extendió la residencia a casi todos los funcionarios que ejercían tarea de gobierno, administrativas, judiciales y municipales. Posteriormente fueron dispensados de la residencia algunos altos funcionarios y magistrados, pero ello fue la excepción “ Lo anterior, merece un comentario, puesto que el sistema de responsabilidades vigente ha retomado este criterio al señalar que son servidores públicos todos aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o en el Departamento del Distrito Federal, a quienes se les aplicaran las leyes vigentes sobre responsabilidades administrativas.

La materia del Juicio de Residencia era muy amplia, aunque se referían específicamente a la vida del gobernador y el desempeño de sus funciones administrativas y judiciales, para lo cual se redactaba un interrogatorio de acuerdo a la pesquisa secreta del Juicio de Residencia.

El Procedimiento, relativo al juicio de Residencia, también lo encontramos en las Leyes de Indias que lo contemplaban en el libro V título V denominado “ de las Residencias y jueces que han de tomar “ La forma normal en que se iniciaba el Juicio de Residencia de un funcionario de las Indias, era al término de su gobierno, o mejor dicho cuando entregaba el cargo al sucesor, aunque en casos especiales el Virrey o presidente de la audiencia podían “ mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de las Indias”.

El Juicio de Residencia se solventaba en dos partes a través de un minucioso y complejo procedimiento. La primera parte era secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios, la segunda parte era pública,

¹⁰ Idem

en las que se recibían las demandas que interpongan los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

El procedimiento se inicia con la presentación de las demandas, se continúa con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y duplica. Existe un periodo de presentación de testigos, de ofrecimiento de pruebas de ambas partes, otro de pruebas testimoniales e instrumentales también de la declaración jurada del demandado, por último la sentencia.

El término para la substanciación del proceso, era generalmente de 60 días, el cual podía ser prorrogado, sin determinar por cuanto tiempo; el juicio terminaba con la sentencia emitida por un juez. Con relación a la sentencia en las Leyes de Indias se establecían las penas, las cuales podían consistir en multas elevadas, confiscación de bienes, prisión, o las tres cosas a la vez, las cuales se aplicaban por el mal desempeño del cargo.

En cuanto al recurso presentado ante el Consejo de Indias era el de apelación cuando los funcionarios eran designados por la Corona. Las residencias según los casos podían elevar su recurso ante el Consejo de Indias no había suplicación, sino en los casos de privación o pena corporal.

El recurso de apelación era el que procedía en contra de la sentencia dictada por el Juez de Residencia, el cual tenía efectos suspensivos, pues para el caso de que interpusiera este recurso y que fuera admitido por el consejo se suspendía la ejecución de las condenaciones mayores de tres mil marabadies hasta el fallo definitivo de la instancia ulterior. Para el trámite de este recurso se dejaba en el archivo local un testimonio de los autos, y los originales eran enviados, cerrados y sellados, al Consejo, con una relación particular de los cargos resultantes y de los testigos que habían declarado, haciendo referencia a las fojas respectivas para tener mayor claridad. La sentencia dictada por el Consejo de Indias en el recurso de apelación tenía como finalidad resolver en definitiva la causa, absolviendo de los cargos, ratificando o modificando las condenaciones.

Constitucionalización de la residencia por las Cortes de Cádiz

La residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida por las Cortes gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y si bien se le dio el nombre de juicio de responsabilidad, no constituyó una institución diferente, habida cuenta de que toda residencia se resolvía en un juicio de responsabilidad.

La supervivencia y consagración del juicio de residencia en la Constitución de Cádiz se encuentran en el artículo 261, facultad sexta de dicho ordenamiento, que a la letra dice:

Art. 261 “Toca a este supremo tribunal (se trata del Supremo Tribunal de Justicia): Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes”.¹¹

1.2.7 LOS SUJETOS DE LA RESIDENCIA:

En primer término, la persona del Rey era sagrada e inviolable, y por ende, el único exento de responsabilidad.

Eran sujetos de responsabilidad los miembros del Poder Ejecutivo (en ausencia del Rey), los secretarios de despacho, así como todo empleado público, de acuerdo a lo previsto en el mencionado artículo 261, facultad sexta de la Constitución, y en el diverso 1 del capítulo II del Decreto de 24 de marzo de 1813, relativo a las “ Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos “.

¹¹ Idem.

1.2.8 MATERIA DE LA RESIDENCIA

En un contexto nuevo como era la constitucionalidad, lo que más se trató de defender, mediante el sistema de responsabilidad, fue la misma Constitución y demás leyes en vigor, habiendo sido por tanto, materia esencial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor.

1.2.9 SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO

En primer término se señalaban las medidas preventivas que se daban antes de la iniciación del juicio, como era la suspensión automática, aunque provisional, del responsable; la declaración sobre si había lugar o no a la formación de la causa de la responsabilidad y la obligación consignada por las Cortes para el efecto de que la justicia ordinaria se ocupara, con preferencia a cualquier otro asunto, de los casos de infracciones.

Tratándose de quejas contra algún magistrado, si formado el expediente, parecían fundadas, el Rey podía suspenderle, oyendo previamente al Consejo de Estado. Los secretarios del Despacho quedaban igualmente suspendidos una vez que las Cortes decretaban que había lugar a la causa

En cuanto a la declaración de si había lugar o no a la formación de causa de responsabilidad, correspondía hacerla al tribunal superior inmediato, si se trataba de magistrados y jueces; y a las Cortes, si se trataba de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; Por lo que hace a los empleados públicos, la declaración en cita era acordada por sus superiores, por el Rey o los jueces competentes, estando obligados estos últimos a dar cuenta al monarca del resultado de las causas que se formaran contra dichos empleados públicos; Las Cortes, sin embargo, tenían expedita la vía para hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, decretando al efecto, si había lugar a la formación de

causa, en cuyo caso remitían todos los documentos al juez o tribunal competente para que se le juzgara con arreglo a las leyes.

Los efectos de responsabilidad eran de varias clases. Ante todo, se convertía en definitiva la suspensión provisional en el cargo y recaía sobre el responsable la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. Otro tipo de infracciones acarrearán responsabilidad civil y/o estrictamente penal, como la pena de muerte y el destierro. Así como consistían en la imposición de penas pecuniarias o de tipo meramente correccional administrativo.

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

La constitución de 1814, fue la primera que apareció en nuestro México Independiente, fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el nombre de “ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana “. Por lo que se considera como el primer documento mexicano de esta naturaleza, que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes por la Ley.

1.3.1 REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO

Considerando que la Constitución gaditana era un código cuyas disposiciones resultaban inadaptables a nuestros intereses, costumbres, así como a nuestras circunstancias, tomando en cuenta el deseo de Agustín de Iturbide de que se contara con un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, en tanto se formara y sancionara la Constitución Política que habría de regirnos, la Junta Nacional Instituyente emitió este reglamento el 18 de diciembre de 1822.

La Constitución de 1824, también estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, aún y cuando no se establecen capítulos específicos para el juicio de responsabilidad, pero de acuerdo a la Carta Magna suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se encontraron sujetos al juicio de responsabilidad los siguientes funcionarios: El Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero, por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería; el vicepresidente podía ser acusado por los delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra de este último conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualquiera de las dos cámaras podía conocer con la calidad apuntada, sobre las acusaciones hechos en contra del Presidente, salvo el caso en que éste o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, dado que en dicho supuesto correspondía a la Cámara de Representantes fungir de manera exclusiva como Gran Jurado. El Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre ante cualquiera de las dos cámaras. Los secretarios del Despacho y los individuos de la Corte Suprema de justicia por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos y de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los estados, correspondiendo a cualesquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas. Los gobernadores de los estados eran responsables por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación. También eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar, respectivamente, que la Corte Suprema de

Justicia conocerá “ de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”, y “ que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva “.

1.3.2 LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Conocida también como la “Constitución de las Siete Leyes”, por estar dividida en siete estatutos, esta Ley Fundamental, de carácter centralista, fue suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. En ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Corte Suprema de Justicia, la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, si el acusado era Diputado, y en los plazos fijados por la propia Constitución. La cámara respectiva debía declarar si había o no lugar a la formación de causa, y poner al reo a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado.

La instrucción del procesado fue encomendada al Senado, el cual oídos los acusadores y defensores debía dictar el fallo correspondiente, no pudiendo imponer más penas que la destitución e inhabilitación en el cargo o empleo, perpetua o temporalmente, para obtener algún otro; si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

1.3.3 LA CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857, es importante no sólo por haber sido la primera en dedicar el título IV de manera exclusiva para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y por haber inspirado la regulación de la misma materia a

nuestra Constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos. Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, como prueba fehaciente de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el Diputado José María Mata se empeñó en someter a juicio público al presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores Constituciones, era algo imposible de llevarse a cabo. De no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. “ La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el gobierno.”¹² Así en el artículo 103 de la Constitución de 57 se reconoció la responsabilidad del presidente, pero precisando que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se determinó en el artículo 104, otorgando amplias facultades a los Diputados para investigar los delitos que se les imputaran. A tales delitos se les llamaba; delitos comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir, son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho. En cambio, los delitos oficiales no son propiamente tales, sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio, para separar de su cargo a un funcionario público.

En el artículo 122 del proyecto constitucional, que luego llevaría el número 104, se establecía que los delitos comunes cometidos por secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y demás funcionarios

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM, México, 1994, Pág. 65

públicos de la Federación de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso para su separación; respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo, ello daba origen al juicio político, que al retirarse el primer proyecto se substituyó por el término delito oficial.

A partir de la sesión de 31 de octubre de 1856 se discutió si el juicio político debía constituirse por un tribunal de acusación compuesto por un representante de cada estado, nombrado por las legislaturas, lo que resultó improcedente; luego se discutió si el jurado de acusación debía integrarse por doce Diputados, reservándose el juicio respectivo a la Cámara en pleno; se propuso duplicar el número de diputados acusadores, pero tampoco se aprobó. Hasta la sesión de 10 de diciembre, en que se presentó el proyecto del Diputado Marcelino Castañeda, aprobado sobre el que Villalobos presentara un día después, se resolvió que la asamblea decidiera sobre la culpabilidad y la Corte Suprema aplicaría la ley penal, según el caso. Ni siquiera al restablecerse el Senado en 1874 se cambió este criterio.

En la Constitución de 1857 sólo subsistió el fuero de guerra y el constitucional. El fuero da lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o delitos oficiales de los funcionarios que los gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sin previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. Tratándose de la segunda clase de delitos, dado su carácter eminentemente político, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales deberán ser juzgadas por jurados compuestos de los altos cargos de la nación.

La primera Ley Reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la de 3 de noviembre de 1870, aunque no existían ni Código Penal ni de procedimientos Penales. Cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional, que la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de

votos, declararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, de fiscal y del acusador, de haberlo, se procedería a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

Aunque el artículo 1° de la Ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

Con la publicación del Código Penal de 1872, se recogió la distinción hecha por la constitución de 1857 entre delitos comunes, comprendiendo a los delitos del orden común, delitos oficiales y federales.

Al restablecerse la Cámara de Senadores en 1874, sustituyó a la Corte Suprema en los juicios políticos, otorgándosele la facultad de constituirse en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del acusador en caso de haberlo, procedería a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena designada por la ley.

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896. A diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de los delitos comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones. Esta ley denominaba al fuero constitucional, *fuero licencia para enjuiciar*. Estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la Constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios. Por eso resulta extraño que esta Ley se haya copiado sin más, para dar origen a la Ley de 1940, y más extraño aunque haya vuelto a inspirar a la Ley de 1980.

De lo anterior podemos mencionar que la Constitución de 1857, respecto a las responsabilidades de los Funcionarios Públicos, contempló dos aspectos importantes:

a) Un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido;

b) El juicio político, que se daba en los casos de que los altos funcionarios incurrieran en la Comisión de Delitos Oficiales, respecto de los cuales, sólo eran responsables durante el periodo en que ejercían su cargo y hasta un año después como lo establece el artículo 107.

1.3.4 LEY DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

Fue la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema, producto de la ejemplar gestión del presidente Benito Juárez, ha sido de gran valor, aun cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, así como con la sociedad en general. Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857. La cual definía en sus tres primeros artículos los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación; después determinaba las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados, precisaba los funcionarios que debían juzgarse o castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales

competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído los funcionarios de referencia por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiesen sido declarados culpables ; disponía asimismo, que en el supuesto de imputación al funcionario de un delito oficial y de un delito común, se le sentenciara primeramente por la responsabilidad oficial, y fuera puesto después a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y le fuera impuesta la pena correspondiente por el delito común; por último, se ocupaba del procedimiento a seguir y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.

1.3.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.

Del 20 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial del 6 de junio del mismo año, esta nueva Ley de Responsabilidades reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 enumeraba como altos funcionarios federales: Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos; En su primer capítulo señalaba la necesidad de la declaración de procedencia del Gran Jurado, a efecto de que los funcionarios referidos pudieran ser juzgados por los delitos comunes que hubieren cometido durante el desempeño de sus encargos: señalaba el periodo en que gozaban de fuero y los casos de excepción, y disponía que en las demandas del orden civil no existía fuero o inmunidad para los funcionarios mencionados.

El capítulo segundo regulaba la designación de los individuos que habían de formar las secciones instructoras del Gran Jurado; en el capítulo tercero se normaba el procedimiento que había de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes, mismo que se caracterizaba por la facultad de la Cámara de Diputados de investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, y poner

a este último a disposición de los tribunales comunes; en el capítulo cuarto se contemplaba el procedimiento que debía observarse en los casos de acusación por responsabilidad oficial, y cuando concurriera con ésta la de un delito común, en el capítulo quinto se consignaba el papel a desempeñar por la Cámara de Senadores, en su carácter de Jurado de Sentencia, el cual se establecía igualmente en este capítulo que los veredictos de acusación y de sentencia eran irrevocables, y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial. En el capítulo sexto, denominado Reglas Generales, se disponía lo relativo a la recusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado y acusador, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos.

Este documento no enunciaba los delitos oficiales como lo hacía la ley de 1870, en razón de que la definición de tales delitos estaba contenida ya en el artículo 1059 del Código Penal de 1872, que continuó en vigor hasta su derogación en 1929 por el Código de esa fecha.

La Constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto en la de 1857, y aunque mejoró su relación trajo también algunas novedades que se agregaron, como se ha dicho, con la Ley reglamentaria de 1940, que copió fielmente la de 1896.

El artículo 108 que corresponde al 103 de la Constitución de 57, se presentó el 21 de enero de 1917. En el dictamen que acompañaba este artículo, junto con otros del título cuarto constitucional, se decía que:

... La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, por los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

Los Gobernadores y Diputados locales, no considerados en la Constitución de 57, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la

federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos del mismo dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran justificar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados

Sobre los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que desbordaban la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriéndose que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento " La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores: dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso , como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad."

También se consideró apropiado que en estos juicios interviniera un jurado popular. Así, al final del párrafo 6° del artículo 111, se decía que " estos delitos y faltas, serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional ". Los constituyentes de 17 pensaron que los ciudadanos serían impecables en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de la gran cantidad de absoluciones escandalosas que esta clase de jurados había protagonizado en la historia nacional.

Entre los altos funcionarios de la federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los diputados de legislaturas locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

En la sesión de 21 de enero de 1917 se trató lo relativo al quórum, fijándose en la mayoría absoluta de votos del número total de miembros que forman la Cámara de Diputados, a diferencia de la Constitución de 57 que requería la mayoría absoluta de votos de los presentes.

Por las reformas de 1928 y 1944, en el párrafo sexto del artículo 111 constitucional se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial, al disponer que:

“El presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación “.¹³

1.3.6 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 recogía en su título IX del libro II, cinco capítulos bajo el rubro “ De los delitos cometidos por funcionarios públicos “. Los cuatro primeros capítulos comprendían

¹³ *Ibidem*

hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes. En el capítulo V se refería a los que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación. Pero, al publicarse el Código Penal de 1931, que en su título X agrupaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, altos o no, siendo estos delitos comunes, olvidó definir y hacer referencia a los delitos de los altos funcionarios, como lo habían hecho los códigos anteriores, y por ello no existió certeza alguna sobre lo que se debería considerar como delitos oficiales, retrocediendo a una situación similar a la de 1870. Por ello fue necesario aplicar el título IV constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935 urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso General permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las que se le confirieron el 31 de diciembre de 1936 y en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940, misma que sufriría cantidad de críticas por parte de la doctrina.

La primera crítica a esta Ley consiste en que confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, por haberse ceñido servilmente los legisladores a la Ley de 1896, sin tomar en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917.

Otro error de esta Ley, es que copió sin reparos los capítulos IV y V de la Ley de 1896, en lo que concierne al juicio político sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, tratando de fijar las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento

debía seguirse por la Cámara de Senadores la propia ley de 1940 provocó, asimismo, confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes. Ya que, a pesar de la tipificación de una conducta en la Ley de Responsabilidades, eso no se traducía en que debiera considerarse como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político.

1.3.7 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

La Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los estados, Publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando por que se inspiró casi a la letra en ella “ la Ley de 40 “, también por que en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados (25), pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta Ley, en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una Ley amnistía.

Fue también esta ley la última en hablar de fuero constitucional. En un comentario sobre la exposición de motivos de esta Ley, Raúl F. Cárdenas, sostuvo que el fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, mas no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente.

1.3.8 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982, fundamentalmente del título IV (artículos 108 a 114) publicándose en seguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre del mismo año, como respuesta al clamor que existía en la sociedad mexicana sobre la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción. Esto fue una de las primeras acciones emprendidas por el LIC. Miguel de la Madrid, a efecto de materializar uno de sus puntos de campaña que era “ la renovación moral de la sociedad “ además de que ya era necesario hacer una depuración de la legislación existente sobre la materia ya que era una materia muy olvidada por los legisladores, olvidándose de la importancia y la labor que realiza el servidor público la cual se debe desempeñar con estricto apego a las normas morales; y un estricto espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

Ya que de los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. Y entre sus demás funciones, salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.

Es decir, el Servidor Público debe actuar en el desempeño de sus funciones con una gran ética profesional ya que ésta es el camino que ha escogido para **servir a los demás y realizarse así mismo.**

CAPITULO 2

2.1 MARCO JURIDICO ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1.1 REFERENCIA CONSTITUCIONAL

Las comisiones dictaminadoras que participaron en la elaboración del Título Cuarto de nuestra Constitución, buscaban que los servidores públicos actuaran de manera limpia, honorable, leal y eficiente, entregados a contribuir a la realización de los más altos valores y principios que nos identifican como sociedad civil y política, es decir una renovación de las bases de responsabilidad de quienes prestan sus servicios en los órganos e instituciones estatales. Tratando de que en el sector público se establecieran reglas imperativas que no dejen lugar a duda en el manejo de las cosas comunes en la administración pública. Por lo que se buscaba una igualdad de todos ante la ley no dando cabida a fueros, distinciones y tratos especiales o preferenciales, teniendo como finalidad el servicio a la comunidad

En el título cuarto de nuestra Ley Fundamental, el Estado manifiesta su obligación ineludible de prevenir y sancionar la moralidad social y la corrupción, ya que ésta última afecta los derechos de la sociedad y los intereses nacionales. El México actual exige con urgencia una renovación moral de fondo para prevenir y sancionar con efectividad actos de corrupción por parte de los servidores públicos, luchando por crear una voluntad política firme y una administración eficaz; obligando al servidor público a comprometerse con la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Por lo que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia con lo que hay que servir a los intereses del pueblo, independientemente de su jerarquía, cargo o comisión.

Es por ello que se busca la actualización de los fundamentos constitucionales para que los mexicanos estemos conformes y satisfechos con el actuar de los servidores públicos, ya que el título en comento de nuestra Carta Magna hasta antes de la reforma de 1982, éste sólo había sufrido tres enmiendas, todas ellas al artículo 111, las cuales comentaré más adelante cuando analice dicho numeral.

Nuestro pueblo se ha desarrollado en todos los órdenes, pero no así en el que se está analizando. Por eso es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el presente título que antes de la reforma del ochenta y dos hablaba de “ las responsabilidades de los funcionarios públicos “ y ahora fue cambiado al de “ responsabilidades de los servidores públicos”. Desde la denominación nos damos cuenta que la naturaleza de este concepto es la del servicio a la sociedad de acuerdo al empleo, cargo o comisión que tenga asignado el servidor público, además de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia con la que se debe conducir en sus funciones.

Es por ello que las nuevas reformas constitucionales que se proponen en 1982, se inspiran en un principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todo servidor público.

La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos. El juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos durante el ejercicio de su encargo, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que a continuación haré un análisis de los artículos que comprenden el Título Cuarto de Nuestra Ley Fundamental.

2.1.2. Artículo 108.- “ Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo, o comisión en los Estados y en los Municipios.”¹⁴

El artículo que se comenta es el primero del título cuarto de la Constitución, cuyo epígrafe es “ De las responsabilidades de los servidores públicos “. Este artículo, como en general el referido título, permaneció casi sin variación durante sesenta y cinco años incluso el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas de 1874 a la misma, aunque fue reformado integralmente por el Constituyente Permanente a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, que, en esencia, se encuentra vigente, con las adiciones publicadas el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996 por lo que se

refiere, respectivamente a los párrafos tercero (la alusión a los miembros de los consejos de las judicaturas locales) y primero (la inclusión de los servidores del Instituto Federal Electoral) del presente artículo

Debemos tomar en cuenta que las características del régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto a partir de la reforma de 1982. Era el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ya que ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional, y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso de poder. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.

El texto constitucional anterior se refería a la responsabilidad de los “ altos funcionarios “ (como era el presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, secretarios de despacho, Procurador General de la República, gobernadores y diputados locales), el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos de las responsabilidades previstas en el título IV: “ a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral “. De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “ independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión “.

En cuanto a los miembros del llamado Poder Judicial Federal (que en los términos del artículo 94 constitucional, debe ser Poder Judicial de la Federación), como

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición ,Editorial Sista, México, 2000, Pág.50

consecuencia de la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 a este último precepto, resulta claro que, mientras con anterioridad no se consideraban expresamente como servidores públicos a los miembros del Tribunal Federal Electoral, debido a que por su autonomía no se les ubicaba en alguno de los tres poderes clásicos, es el caso que ahora explícitamente se les considera como tales en tanto pertenecientes al Poder Judicial de la Federación; igualmente, resulta afortunada la adición al mismo párrafo primero por lo que se refiere a los servidores del Instituto Federal Electoral, los cuales también explícitamente ahora se consideran servidores públicos (ya que con anterioridad, por la naturaleza pública autónoma de dicho organismo, estrictamente no cabía concebir que aquellos desempeñaban un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal).

Con respecto al segundo párrafo del artículo que se comenta, en el que hace mención respecto al Presidente de la República, a quien nada más se le puede acusar por traición a la patria y delitos graves del orden común, cabe señalar que, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se esclarezca lo que debe entenderse por “delitos graves del orden común” e, incluso, ha propuesto soluciones, sin embargo, el Constituyente Permanente ha hecho caso omiso y persiste en la indefinición respectiva. De este modo, la doctrina ha sostenido que los “delitos graves” son aquellos en los que el indiciado o, en su caso, el procesado no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución, prevista en el artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución de las Cámaras del Congreso de la Unión proceder casuísticamente para calificar la gravedad

2.1.3 Artículo 109. “ El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a

sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
No 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 deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

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

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo “¹⁵

El artículo que se comenta establece, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades derivadas del juicio político, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidades se sustancia a través de procedimientos distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidades.

El antepenúltimo párrafo del artículo 109 constitucional en vigor señala que: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas derivadas de juicio político, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente”; agregando, en forma reiterativa a lo dispuesto en el artículo 23 constitucional, que: “No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. De lo anterior se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidades; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e, incluso, una civil.

La fracción I del artículo 109 constitucional establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos señalados en el artículo 110, “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”, correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales

¹⁵Ibidem Pág. 38

respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general en el artículo 6º constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales en el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del “juicio político por la mera expresión de ideas”

El juicio político se caracteriza por su vaguedad, cuya tipificación depende, en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras. De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos (de alta jerarquía) previstos en el artículo 110 constitucional. Así pues, la reforma constitucional de 1982, esclareció y distinguió las responsabilidades derivadas de juicio político de las de carácter estrictamente penal, derogando la reiterada y confusa mención que el texto original de 1917 hacía de los mal llamados “delitos o faltas oficiales” denominación que provenía del artículo 48 de la tercera de las leyes constitucionales de 1836, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940 habiendo continuado aplicándose hasta entonces la Ley de 1836 reglamentaria del título IV constitucional, donde pretendieron regular no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1980, ya que al distinguir ésta las causas de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los “funcionarios y empleados públicos”. Sin embargo, por fortuna, esta situación quedó corregida con la expedición de 1982 y 1983 de la reforma constitucional al título cuarto la

nueva Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al título décimo del Código Penal.

La fracción segunda del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local esto es. Sin distinciones, fueros o privilegios, acorde a lo dispuesto en el artículo 13 constitucional.

En cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que contempla la fracción tercera, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo respecto de “aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”;

El régimen de responsabilidades administrativas refleja, sin duda, el propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

En cuanto al último párrafo del artículo 109. Cabe advertir que en el antiguo artículo 111 también se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía de calificativo de “bajo su más estricta responsabilidad”, lo cual si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidad a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable.

2.1.4 Artículo 110. “Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno 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, el consejero Presidente, los consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes

en sesión de aquélla Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables ”¹⁶

El presente artículo regula los sujetos, las sanciones, los órganos encargados de la sustanciación del juicio político, así como el procedimiento que debe seguirse para el efecto. El texto vigente proviene de las reformas publicadas el 10 de agosto de 1987, el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996, si bien la esencia data desde la reforma al título cuarto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

El ahora denominado juicio político equivale al procedimiento que desde los ordenamientos constitucionales del siglo XIX y el texto original de 1917 se seguía para los casos de los llamados “delitos oficiales” en que incurrieran ciertos “funcionarios públicos “ de alta jerarquía cuando se violaban los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, expresión que se derogó en 1982 para que no se confunda la responsabilidad derivada del juicio político con la responsabilidad penal que se presenta cuando los servidores públicos cometen algún delito sancionado por las leyes penales.

Además de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, ya previstos desde 1917 (y algunos de ellos

desde el siglo pasado, como susceptibles de incurrir en responsabilidad por “delitos oficiales”), la reforma de 1982 al primer párrafo del artículo 110 agregó como sujetos del juicio político a los jefes de departamento administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y a los Jueces del fuero común del Distrito Federal, así como a los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por su parte, la reforma de 1987, adicionó como sujetos de juicio político en congruencia con la reforma de ese mismo año a la entonces fracción VI del artículo 73 constitucional a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y sustituyó la alusión al Jefe del Departamento del Distrito Federal por la del “Titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal”, si bien, por reforma publicada el 22 de agosto de 1996, se volvió a modificar tal referencia para precisar que también son sujetos de juicio político los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en congruencia con lo previsto en el artículo 122, apartado C, bases primera y segunda, del propio ordenamiento constitucional.

Asimismo, la reforma de 1994 incorporó como sujetos de juicio político a los Consejeros de la Judicatura Federal, así como a los de la Judicatura del Distrito Federal, en congruencia con la reforma del mismo año a los artículos 100 y 122, fracción VII, de la propia Constitución (correspondiendo esta última al apartado C, base cuarta, fracción II, del mismo precepto constitucional en vigor a partir de la reforma de 22 de agosto de 1996). Finalmente, con motivo también de esta última reforma, que tuvo un carácter político-electoral, se adicionaron como sujetos de juicio político al consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo, todos ellos del Instituto Federal Electoral, así como a los Magistrados

¹⁶Ibidem Pág 38

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (esto es, tanto los miembros de la respectiva Sala Superior como los de las salas regionales).

La ampliación de los sujetos de juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución y/o inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el Presidente de la República, durante su gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Esta facultad de las Cámaras se considera complementaria de las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas (Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Administrativos y, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, Procurador General de la República), así como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Hay, además, desde 1982, una innovación importante: "en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". El párrafo tercero del artículo 110 constitucional precisamente establece las sanciones, que tal y como lo preveía el antiguo artículo 111 constitucional consisten en la destitución del responsable y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto en el artículo 8º de la ley reglamentaria).

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento que también sigue siendo, básicamente, el mismo: acusación de la Cámara de Diputados (como también lo prevé la fracción V del artículo 74 constitucional) previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes ante la Cámara de Senadores

(en los términos del artículo 76, fracción VII, constitucional) que, erigida en jurado de sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado a fin de respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

La diferencia con el texto original de 1917 es que, además de haber sustituido el término de “gran jurado” por el de jurado de sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba a los ausentes como si votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado.

Cabe señalar que, de conformidad con la Constitución de 1824, cualquiera de las Cámaras del Congreso conocía “en calidad de gran jurado” de las acusaciones y la Corte Suprema de Justicia resolvía la causa respectiva (si bien para juzgar a los miembros de dicha Corte, la Cámara de Diputados, votando por estados, nombraba a veinticuatro individuos cada dos años); asimismo, el texto original de la Constitución de 1857 y dado el carácter unicameral del Congreso, preveía que *éste actuara como jurado de acusación*, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, por lo que no fue sino a partir de la reforma de 1874 a la misma en que tales funciones se encomendaron, respectivamente, a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Por otra parte, el artículo 114 vigente de manera similar al artículo 113 anterior establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, sin que pueda exceder de un año la sustanciación del procedimiento. Precisamente, el procedimiento en el juicio político se encuentra regulado en los artículos 9º a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.1.5 Artículo 111. “ Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros

de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.”¹⁷

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpaado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpaado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados”.

El artículo en comento establece las bases constitucionales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, así como de la inmunidad procesal temporal en materia penal (excluyéndose expresamente el ámbito civil) que se le otorga a algunos de ellos que desempeñan una función pública relevante y el procedimiento que debe seguirse para que pueda efectuarse un proceso penal en su contra en el entendido de que a través de dicha inmunidad lo que se protege es la función, no al funcionario o servidor público que la desempeña, de manera similar a lo que antes preveía el artículo 109 de la propia Constitución, siguiendo

¹⁷ Ibidem Pág. 38

una tradición proveniente desde nuestros ordenamientos fundamentales del siglo XIX.

El presente artículo se ha reformado en siete ocasiones (20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 8 de octubre de 1974, 28 de diciembre de 1982, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996). El texto original del artículo 111 constitucional regulaba el procedimiento para la sustanciación y sanción de los llamados “delitos oficiales”, que ahora se norman en el artículo 110 a través del denominado juicio político; igualmente, el 111 original preveía la llamada “acción popular” para denunciar los delitos comunes u “oficiales” que cometieran los “altos funcionarios de la Federación”, lo cual ahora se contempla, con mejor técnica jurídica, en el artículo 109 constitucional

En 1928 se reformó este artículo para incorporar como facultad del presidente de la República la petición de destitución de los jueces federales, así como del Distrito Federal y, en ese entonces, de los territorios, ante las Cámaras del Congreso de la Unión; en 1944 se contempló que el propio Presidente de la República debía oír, en privado, al funcionario judicial respectivo, antes de solicitar su destitución a las Cámaras; sin embargo, esta facultad presidencial atinadamente se derogó en 1982. En 1974 sólo se reformó este artículo para suprimir la referencia a los territorios federales en los dos últimos párrafos, tomando en cuenta la conversión de los estados de Baja California sur y Quintana Roo. En 1982, se modificó para quedar prácticamente en los términos del texto en vigor, ya que en 1987, sólo se incorporó lo referente a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y al Titular del Órgano de Gobierno del propio Distrito Federal, en lugar del Jefe del Departamento del Distrito Federal (que, según reforma de 1996, se volvió a modificar para hacer alusión tanto a los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal como al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en congruencia con lo establecido en el nuevo artículo 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución), en tanto que en 1994 se incluyó a

los Consejeros de la Judicatura Federal y en 1996 a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como al consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre los servidores públicos que gozan de la inmunidad procesal penal correspondiente. El artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal antiguamente llamada en forma equívoca “fuero constitucional” y que, después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina, “declaración de procedencia”, pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos (incluso, el artículo 61, segundo párrafo, de la propia Constitución, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, curiosamente sigue hablando de “fuero” y “desafuero”, aunque el artículo en vigor que se analiza haya suprimido el término).

Si bien la inmunidad procesal que consagra este numeral se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, no operará en caso de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

En realidad, la única impunidad o inmunidad absoluta prevista en nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional (al igual que las de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, constitucional); pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables durante su encargo por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

2.1.6 ART. 112. “ No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el

párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto”.¹⁸

El texto original del artículo que se comenta preveía que tratándose de responsabilidad por “delitos oficiales” no podía concederse al reo la gracia del indulto, lo cual ahora se contempla en el artículo 111 respecto de los delitos cometidos durante el encargo y sancionados por la legislación penal con objeto de impedir que la declaración de la Cámara de Diputados se haga nugatoria por un acto de gracia del Presidente de la República (a quien le corresponde, según la fracción XIV del artículo 89 constitucional, otorgar indultos a los reos sentenciados por delitos federales), tomando en cuenta que aquella necesariamente valoró antes la gravedad y trascendencia del delito, además del hecho de que el mismo lo haya cometido el servidor público durante el periodo del encargo

La inmunidad procesal “tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado, y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar” a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados.

2.1.7 ART. 113. “ Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para

aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Este artículo nos señala que corresponde a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como de entidades federativas, según su ámbito de competencia determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas

La Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, persigue, una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honradez, lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia).

Al respecto, la invocada Ley Federal reglamentaria establece en su artículo 47 disposiciones por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa, con el propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar y hacer más eficiente la administración pública; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidad y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionales de los servidores públicos.

El propio artículo 113 en vigor, establece que las sanciones administrativas, además de las que señalan las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas; en

¹⁸ Ibidem Pág. 38

tanto que el artículo 52 de la ley reglamentaria agrega el apercibimiento y la amonestación, en ambos casos en forma pública y privada.

En cuanto a las sanciones económicas, el artículo 113 prevé que deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que las mismas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula, por su parte, un procedimiento común para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas en las diversas dependencias de la administración pública federal, para la investigación, determinación de responsabilidades y sanción, en su caso, a los servidores públicos que hayan cometido alguna infracción administrativa, a la vez que establece las autoridades u órganos que pueden intervenir en la administración de las respectivas responsabilidades administrativas (previendo, básicamente, cuatro: las unidades de quejas y denuncias, las contralorías internas, los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en particular).

Finalmente, es conveniente aludir aquí a otras medidas que prevé la propia Constitución y que se relacionan con el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En este sentido, cabe mencionar la facultad conferida al Poder Judicial de la Federación, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarla ante el juez de distrito correspondiente cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; como se observa, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los

servidores públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político.

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 97 constitucional prevé que los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que los desempeñen, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley.

2.1.8 ART. 114. “ El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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”.¹⁹

¹⁹ Ibidem. Pág. 38

El artículo 114 en vigor establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Una vez transcurridos los plazos de prescripción establecidos en el artículo 114 en vigor y la legislación secundaria, se extinguen la acción y la sanción correspondientes, por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa (si bien la Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpe la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que ésta opere).

Con respecto a la responsabilidad penal de cualquier servidor público por delitos cometidos durante el encargo, el segundo párrafo del artículo que se comenta prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en el respectivo código penal (ya se trate del federal o, en su caso, del correspondiente a una entidad federativa), en la inteligencia de que, en todo caso, el Ministerio Público competente contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal respectiva.

Asimismo, al final del segundo párrafo se establece el principio de que los plazos de prescripción se interrumpirán tratándose de delitos cometidos por servidores públicos cuya función se encuentre protegida por la inmunidad procesal prevista en el artículo 111 constitucional, en tanto tales servidores continúen desempeñando dicha función. De este modo, por primera vez a nivel constitucional se garantiza que tal inmunidad procesal no se transforme en la impunidad de esos servidores públicos, pues si en determinado momento la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente en contra de cierto servidor público que presuntamente haya cometido algún delito (por estimar, sencillamente, que es preferible políticamente y para el bien de las instituciones que el mismo continúe desempeñando la función asignada), una vez

que dicho servidor público deje de desempeñar su encargo y tomando en cuenta que la resolución de la referida Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, el Ministerio Público contará cuando menos con tres años para ejercer la acción penal correspondiente, en virtud de que hasta entonces no ha empezado a correr el plazo para la prescripción.

En este sentido, la ley federal reglamentaria señala que la prescripción negativa opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días de salario mínimo, o bien, si la infracción no fuere estimable en dinero; por otro lado, en caso de que supere esa cantidad, se determina que dicha responsabilidad prescribirá a los tres años

Finalmente, si bien no hay mención constitucional expresa, es claro que en relación con el plazo para que opere la prescripción de la responsabilidad civil de los servidores públicos, se atenderá a lo prescrito en el respectivo código civil, ya sea el federal o, en su caso, el correspondiente a alguna entidad federativa.

2.2.1 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE FECHA 31 DE DICIEMBRE DE 1982.

2.2.2 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En un Estado de Derecho “ como en el que vivimos “ el ámbito de acción de los Poderes públicos está determinado por la Ley. Los servidores públicos responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere, la irresponsabilidad de éste genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. Por lo que el régimen vigente de

responsabilidades de los servidores públicos debe cambiar para cumplir su objetivo primordial que es: crear un Estado de Derecho.

El Título Cuarto Constitucional. Propone nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Por lo que la iniciativa al título en mención, propone reglamentar dicha propuesta a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Definiendo también las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, los medios para identificarlo, las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales.

Pero había una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan 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.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley de Responsabilidades desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto, también determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en esta responsabilidad y se imponen sanciones de esa naturaleza.

Los sujetos de responsabilidad política integran un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, como son los Senadores y Diputados al 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 indebido de fondos y recursos federales.

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los Directores Generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Esos funcionarios, dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que más allá de las esferas administrativas y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujeta 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 expeditéz, imparcialidad y audiencia.

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bicameralmente, de manera que la H. 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.

De otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: Las violaciones graves y sistemáticas a los planes,

programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

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

Se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional: 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 no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera. Lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la Ley.

El procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditéz, audiencia e imparcialidad ya invocados, que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.

En las reformas al Título Cuarto de nuestra Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de responsabilidad administrativa, en la que se incurre

por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como la 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. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres 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. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los 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 y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

Por último, se destaca que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente iniciativa.

Por otra parte, la Iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficacia. Así, se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

El registro de declaraciones será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Esta Iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho.

2.2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES BILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que nos rige, se decretó el 30 de diciembre de 1982, (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982), y abrogó, según su artículo primero transitorio, a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

Como se observa de las fechas anotadas, la norma de 1979 tuvo una vida relativamente corta, mientras la vigente ya sobrepasa los dieciocho años de conducir los destinos correspondientes, claro, con las adiciones, reformas y supresiones que se han dado.

Además, el simple nombre de la actual: Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comparado con el de aquella, nos muestra dos aspectos fundamentales: la primera es que en la denominación relativa ya no se enuncia textualmente lo del “Distrito Federal” y de los “estados”, pues se considera que su aplicación conforme a la descripción de su articulado concerniente, engloba todo lo federal, y comprende, como es lógico, lo tocante a los burócratas del Distrito Federal y también lo referente a los funcionarios de las otras entidades federativas,

La segunda, más importante, consiste en el desechamiento de la especificación dual de funcionarios y empleados, que no siempre fue perfectamente nítida y que en muchos casos podía prestarse a soslayamientos por ambigüedad, y su sustitución por el más humano, de mejor descripción social y de mayor comprensión: “servidores públicos”. en efecto, el calificativo de funcionario o empleado sólo determinaba jerarquía interna en el quehacer público, pero no mostraba la relación con la sociedad civil, como sí lo hace ahora la categoría de “servidor”.

La actual ley, en su primera expresión, constaba de noventa artículos y cuatro transitorios; cuatro títulos: el primero y el cuarto con un capítulo único cada uno de ellos, el segundo con cuatro capítulos y el tercero con dos. Contemplando a los sujetos, la responsabilidad y sanciones, las autoridades competentes y los procedimientos relativos. Reglamenta el registro patrimonial de los servidores públicos.

2.2.4 REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El 30 de diciembre de 1982, se publicó la reforma a la ley de responsabilidades de los servidores públicos, la cual en su artículo primero transitorio, señala :

“Esta Ley abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el **Diario Oficial** de la Federación el 4 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Independientemente de la disposiciones que establece la presente ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores”.²⁰

REFORMA Y ADICION DE 1990.

Según decreto de 20 de diciembre de 1992 (diario oficial de 11 de enero de 1991), se afectó el artículo 47 del mencionado cuerpo legal. éste constaba de XXII fracciones, en las que se comprendían las obligaciones de los servidores públicos que, según el propio precepto, salvaguardaban la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el comportamiento de los sujetos correspondientes. todas esas obligaciones siguen vigentes; sólo se entremetió una nueva: la XXI, y se corrieron las antiguas XXI y XXII, para continuar con idéntica redacción, pero como los nuevos números XXII y XXIII.

La novedosa fracción XXI obedece a la creación, desenvolvimiento, desarrollo y posterior elevación a nivel constitucional, de los organismos de protección de los derechos humanos, que ahora se contienen en el apartado “B” del artículo 102

²⁰ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 1984.

constitucional. Efectivamente, a raíz del nacimiento de dichas instituciones, particularmente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando aún no llegaba a rango constitucional, múltiples funcionarios se negaban a informar a la mencionada institución, siempre que la misma solicitaba noticias y datos relacionados con las denuncias que se le presentaban. La negativa en cuestión se pretendía fundar en que no existía la obligación legal conducente; claro que por una interpretación de la fracción IV del artículo 47, hubiera podido concluirse que el ocultamiento ilegal de documentos y datos era causa de responsabilidad; pero en obvio de mayores dudas, con la introducción de la nueva fracción XXI, en forma tajante y contundente se estableció para los servidores públicos la obligación de “proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y la vigencia de los derechos humanos...”.

REFORMAS Y ADICIONES DE 1992

El 21 de julio de 1992, se publicó decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Artículo Unico.- Se reforman los artículos 4; 9 ; 10; 12; 17, segundo párrafo y Fracción II; 47, Primer párrafo y Fracciones VIII y XVIII y XX; 51, Segundo Párrafo; 53, Segundo párrafo; 56, Fracciones V y VI; 60;64, Fracción II; 70; 71, Primer Párrafo Y Fracciones II y III; 73 Primer Párrafo; 77, Primer Párrafo, 78, Fracción I;79 y 80, Primer y último párrafos, y Fracción VIII. **Se adicionan** los artículos 3°, con la Fracción I bis; 47, con una Fracción XXIII, y se recorre la actual fracción XXIII para pasar a ser XXIV; 51, con un tercer Párrafo; 53, con los párrafos tercero y cuarto; 78, Fracción HI bis y un segundo párrafo, y 81, con un tercer párrafo; y se deroga el segundo párrafo y **se deroga** el segundo párrafo de la fracción II del artículo 71 de la Ley que se menciona.

Se reformó el artículo 79 a efecto de que las cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuenten con órganos y sistemas propios para recibir las declaraciones de situación patrimonial de sus servidores públicos, así como para llevar el registro y seguimiento de la evolución de dicha situación patrimonial. Antes de la reforma ese control correspondía a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Lo anterior es congruente con el principio de división de poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contribuye a fortalecer la potestad disciplinaria tanto de los poderes Legislativo como Judicial de la Federación.

Por otro lado, se adicionó una nueva fracción al artículo 47 que estipula: los servidores públicos deben abstenerse de autorizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones o prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, proporcionados por servidores públicos federales o por sociedades de las que éstos formen parte.

Con ello se pretende evitar que los servidores públicos se beneficien del cargo que ocupan, utilizando sus relaciones o conocimientos en detrimento de la transparencia e imparcialidad que deben caracterizar las relaciones del gobierno federal con sus proveedores, contratistas y prestadores de servicios en general.

La misma prohibición se hizo extensiva a las personas inhabilitadas para trabajar en el sector público, ya que si éstas fueron sancionadas, es porque cometieron una falta grave, por lo cual no tienen calidad moral para trabajar en, ni para el gobierno.

Además, en el artículo 47, fracción XX, se precisa que los servidores públicos tienen la obligación de supervisar que el personal bajo su mando cumpla con lo

establecido en la ley de la materia y con todas las demás normas que regulan el servicio público.

Por otra parte, a partir de la reforma mencionada se establecieron en la Ley sanciones más severas para castigar las conductas ilícitas más graves que afectan al gobierno y a la sociedad, y de esta manera prevenir su comisión. Entre ellas se pueden señalar:

La ampliación del periodo de inhabilitación, el cual podrá ser de hasta veinte años por faltas graves o cuando el monto del daño causado o beneficio obtenido sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de uno a diez años si no excede de dicho monto.

Con esta medida se procura contar con sanciones más estrictas para aquellos que cometan una falta grave, con dolo y de manera habitual, respecto de aquellos que cometan faltas por simple negligencia, sin intención y sin causar daño a la administración o a la sociedad.

Por otro lado, con el propósito de promover el cumplimiento de la Ley, cuyo fin es proteger la buena marcha del servicio público, se fortaleció el marco de actuación de las autoridades de la siguiente forma:

Se amplió la participación de los órganos internos de control de las dependencias federales, aumentándose su competencia por cuantía, los cuales tienen actualmente facultades para resolver asuntos de hasta cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, con lo que se evitan rezagos y se da un paso importante en la descentralización del sistema de control.

En este mismo orden de ideas, se amplió el periodo de la prescripción de las facultades de las autoridades para sancionar. Anteriormente el plazo establecido

en la Ley era de tres meses para faltas cuyo monto no excediera de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o no fuesen cuantificables en dinero. Ello propiciaba que en muchos casos, cuando se conocían las irregularidades a través de quejas o denuncias o por los resultados de las auditorías, el asunto se encontraba prescrito.

Por ello se prolongó el plazo de la prescripción de tres meses a un año si el beneficio obtenido o daño causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y prescriben en tres años todas las demás faltas, incluso las superiores a ese monto y las que no fuesen cuantificables económicamente.

REFORMA, ADICIÓN Y DEROGACIÓN DE 1993

El 22 de noviembre de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari firmó la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones al articulado de doce diferentes leyes.

La razón fundamental de dicha iniciativa, según reza el propio papel, es actualizar la legislación penal y procesal penal, federal y del Distrito Federal, para ajustarla a las recientes reformas de los artículos 16, 19, 20 y 119 de la Constitución Federal, así como a la supresión de la fracción XVIII del artículo 107 de la misma. Además, se trata de “dar eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las actuales tendencias de la delincuencia organizada”.

El estudio exhaustivo de la propuesta referida revela que, en efecto, la tendencia general de la iniciativa en cuestión se dirige fundamentalmente a las dos motivaciones anotadas en el punto que antecede; pero, además, se observa que también se encamina al mejoramiento de diferentes legislaciones, las cuales no están vinculadas a la motivación relatada, al menos en forma directa e inmediata. La primera de las secciones anotadas, o sea, la reforma penal y procesal penal,

por su propia naturaleza y gran importancia debe permanecer ajena al presente estudio y ser objeto de otros destacados y particulares tratamientos. Lo mismo puede decirse respecto a las modificaciones propuestas a las Leyes de Amparo, de Extradición Internacional y a la orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues no se contraen al tema del presente trabajo.

En cambio, lo relativo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y toda la legislación circundante, que se contrae específicamente a fijar las obligaciones del Estado por las indebidas actuaciones de aquéllos, por lo que se propone: a) la inclusión novedosa de un artículo 77 bis, que señala el derecho de los particulares para acudir a las autoridades competentes, a fin de que en el procedimiento administrativo disciplinario en el que se haya reconocido la responsabilidad de un servidor público, se resuelva además la obligación de indemnizar los daños y perjuicios sufridos, fijando la cantidad líquida consiguiente y ordenando el pago del caso, sin necesidad de ocurrir a alguna instancia judicial o cualquier otra. En tal proyecto de precepto se contiene, asimismo, la facultad del Estado para repetir en contra del servidor, por el pago efectuado; la anotación de que, cuando se niega la indemnización o la cuantía no es satisfactoria para el particular, éste puede acudir a las vías administrativa o judicial; y que, cuando se ha aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la determinación de la autoridad se limitará a la liquidación de la suma y la orden de su pago; b) el agregado de una tercer fracción al artículo 78, para fijar en un año el plazo de la prescripción del derecho de los particulares para solicitar la citada indemnización, que se contará a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado la comisión de la falta.

En cuanto al Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, se propone la modificación de: a) el agregado a la parte final del párrafo primero de su artículo 1916, en el que se contiene la

presunción de la existencia de daño moral, cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas; b) el agregado de la mención del artículo 1927, al concluir el segundo párrafo del citado 1916, para comprenderlo junto al 1928; c) el cambio en el orden de los artículos 1927 y 1928, de manera que el nuevo 1927 modificado corresponda al antiguo 1928, y viceversa; d) la inclusión de la responsabilidad del Estado, en forma solidaria con sus empleados o funcionarios, por los actos ilícitos dolosos de éstos, continuando la subsidiaria antigua; esto en el nuevo numeral propuesto 1927; e) el agregado en el nuevo 1928 que corresponde al anterior 1927 incluyendo la facultad de repetir en contra de “funcionarios”.

De la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se propone: a) modificación de la fracción X del artículo 23, para dar competencia a las Salas regionales de ese Tribunal, además de las ya conocidas, a fin de conocer de los juicios que surjan por las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se hace mención, en esta fracción, que el particular puede optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente; b) la antigua fracción X se convierte en la XI.

De la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se propone: a) la modificación de la fracción VII del artículo 21, con una redacción idéntica a la propuesta del numeral 23-X al que se contrae el punto anterior; b) y la fracción VIII que ahora dice: “las demás que señale esta Ley”.

Se dejó por último, las reformas que se proyectaron al Código Penal para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Como se anotó en el punto 2 de este apartado, sólo se hará mención a aquellas que se contraen estrictamente al tema de este trabajo. Al efecto se propone reformar el artículo 32, fracción VI, para precisar que el Estado queda obligado a

reparar el daño, de manera solidaria, por los delitos dolosos de sus servidores públicos, realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aparezca una responsabilidad culposa. Lo anterior acorde con las mencionadas reformas a la Ley de Responsabilidades y al Código Civil.

En el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, se publicó todo lo aprobado.

El 12 de diciembre de 1995, se publicó decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales fueron a los artículos: la Fracción IV del Artículo 3°, El primer párrafo del artículo 51, así como el segundo párrafo del artículo 79 de la mencionada Ley.

El 24 de diciembre de 1996, se publicó decreto por el que se Reformaron los artículos 48 y 56 Fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

REFORMAS, ADICIONES Y DEROGACIONES A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1997.

El 4 de diciembre de 1997, se publicó decreto en el Diario Oficial de la Federación por el cual se reformaron los artículos 3°, Fracciones I Bis, II y IV, 48,51, 77 bis, 79 Segundo Párrafo, 80 Fracciones I Bis, IV, VII, VIII y 90.

Se adicionó un Título Quinto, con un Capítulo Unico que consta de los artículos 91 a 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO 3

3.1 CONCEPTO DE SUPLETORIEDAD

Jurídicamente, suplir es llenar alguna laguna u omisión prevista en ley.

La supletoriedad, se refiere a leyes que operan en lugar de la ley que corresponde a una determinada materia, cuando ésta regula una serie de instituciones, pero que no están reglamentadas o están reglamentadas en forma deficiente, razón por la cual se aplica la ley que sí contiene una reglamentación adecuada; sin embargo, las figuras contempladas en la ley supletoria no deben pugnar con la ley aplicable a la materia de que se trate.

Hans Kelsen, la denomina “ **laguna técnica** “ (para diferenciarla de aquélla en donde no hay vacío legal, sino un deseo de lo que “ debía ser ”)²¹

Para **García Maynes**, existe “ cuando el legislador ha omitido reglamentar algo que era indispensable para hacer posible la aplicación de un precepto “²²

Según **Garrone**, el derecho supletorio es “ aquel que rige en el supuesto de falta o insuficiencia de norma en el sistema considerado principal para el caso de que se trata “.²³

3.2 MATERIAS EN LAS QUE SE APLICA LA SUPLETORIEDAD

Casi en todas las ramas del derecho se aplica la supletoriedad como una forma de subsanar las lagunas que existen de acuerdo con la materia que se esté aplicando, lo que se demuestra con los siguientes ejemplos:

²¹ Reyes Altamirano Rigoberto, Diccionario de Términos Fiscales, 2ª Edición, Editorial Taxxx, México, 1998. Pág. 125

²² Idem

²³ Idem

En materia tributaria, encontramos dos tipos de supletoriedad, **la especial**, que se configura cuando el Código Fiscal actúa en “defecto” de las leyes especiales, y **la general**, que va referida a la aplicación del derecho federal común, cuando el Código aludido es omiso o incompleto respecto a sus mismas disposiciones o de las especiales.

En cuanto a la primera de las mencionadas, el Código Tributario mencionado actúa en defecto, debe acotarse que, bajo la redacción indicada, el vocablo “defecto” no sólo pretende llenar un hueco, sino complementar una idea incompleta.

En la segunda es importante destacar que el Código Fiscal Federal en consulta, alude al derecho federal común. Dicho concepto, en nuestra opinión debe entenderse como todo el derecho federal vigente, no sólo el civil, por las razones siguientes:

Sería incongruente considerar que sólo el Código Civil supliría al Fiscal, en virtud de que estamos en presencia de dos ciencias con objetos distintos, la privada y la pública. Los actos y actividades que general el hecho imponible, no sólo provienen del derecho privado, sino también del ámbito público y social y por ende tienen que acudir a todas las normas vigentes que estén acordes con lo que se va a suplir.

Bajo esta perspectiva, las denominadas leyes fiscales especiales, incluyendo sus reglamentos, pueden ser supletorias del Código Fiscal, cuando fungen como normas del derecho federal común.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo quinto párrafo segundo expresa que:

“ Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán

supletoriamente las disposiciones del Derecho Federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal “. ²⁴

En cuanto al **Código Federal de Procedimientos Civiles**, éste debe estimarse supletoriamente aplicable a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades Federales, teniendo como fundamento el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

La Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal, en su Título Segundo el cual hace referencia al procedimiento administrativo, en su Capítulo Uno que habla de las disposiciones generales, establece en su artículo veinticinco:

Artículo 25 “ Los juicios que se promueven ante el tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal. Y en su caso al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables”. ²⁵

La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Libro Primero que habla del amparo en general. Título Primero, Reglas Generales, Capítulo I, de las Disposiciones Fundamentales. En su artículo segundo establece:

²⁴ Código Fiscal de la Federación, Editorial Delma, México, 1997 Pág 4

²⁵ Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Cuarta Edición Editorial Greca México, 2001.

ARTICULO 2°.- “ El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente Libro, ajustándose, en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el Libro Segundo de esta Ley”.

A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”²⁶

En la **Legislación Federal del Trabajo Burocrático**, en el capítulo de disposiciones generales en su artículo onceavo, establece: “ En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, **se aplicarán supletoriamente**, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad. “²⁷

Desprendiéndose de dicho numeral, que las fuentes del derecho burocrático son las que se consignan, por su orden, además en este artículo Debe tenerse presente que la nueva Ley Federal del Trabajo, es fuente supletoria del trabajo burocrático, disponiendo categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la realización de la justicia social y no un interés personal como el que busca la justicia penal. Ya que en caso de duda debe aplicarse la norma más favorable a los trabajadores, lo que en materia penal no existe, porque ahí se busca sancionar únicamente a la persona o personas que cometieron algún delito.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUEBLO RICHMOND

²⁶ Ley de Amparo, Editorial Sista, México, 2000, 99 p.

²⁷ Legislación Federal del Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México, 2000,

3.3 LA SUPLETORIEDAD EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Ha surgido la necesidad de determinar cual es la norma supletoria en el procedimiento disciplinario que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que anteriormente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha emitido algunas sentencias en las que declara la nulidad de resoluciones que sancionan a servidores públicos, por haberse aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y no el Código Federal de Procedimientos Penales a que se refiere el artículo 45 de la mencionada ley, que a la letra dice:

“ En toda las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Así como, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal “²⁸

A nivel federal desde la entrada en vigor de la referida Ley en 1983, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECODAM), procedió a aplicar supletoriamente al procedimiento disciplinario, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; de tal modo que dicho criterio lo estableció para todo el sistema de responsabilidades en el servicio público, a través de una Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.

En virtud de esa Guía, tanto la Secretaria de la Contraloría como las Contralorías internas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, procedieron a aplicar supletoriamente las disposiciones del citado Código de Procedimientos Civiles.

²⁸ Ibidem

Asimismo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hasta antes de la jurisprudencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en Mayo de 2000, continuaba aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento disciplinario que contempla la citada ley, lo cual ha reafirmado a través de diferentes documentos como el denominado “ Normas supletorias del Procedimiento de Responsabilidades previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos “, en el cual concluye que el Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse supletoriamente sólo en materia de juicio político y para la declaración de procedencia a que se refiere el Título segundo, Capítulos II y III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que para el procedimiento disciplinario se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el caso de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal no fue la excepción, pues como órgano interno de control también procedió a aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siguiendo los lineamientos establecidos en la referida Guía. En el ámbito local, la Contraloría General del Distrito Federal, la cual a partir de diciembre de 1997 forma parte del Gobierno de esta entidad federativa, continúa con la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, criterio que se extendió a todas las contralorías internas de la Administración Pública del Distrito Federal.

A simple vista, con la lectura del artículo 45 de la mencionada Ley Federal, parece claro que la intención del legislador es aplicar supletoriamente los ordenamientos que indica a los procedimientos que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales son: el juicio político, la declaración de procedencia y el procedimiento administrativo disciplinario; sin embargo, el numeral mencionado de la citada ley, no se encuentra dentro del capítulo de disposiciones generales, si no que pertenece al Capítulo cuarto del Título Segundo, denominado “ Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del

Título Segundo”, de lo que se desprende que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales no es extensiva para todos los procedimientos que la ley en estudio contempla, sino sólo a los procedimientos contemplados en el capítulo segundo y tercero del citado ordenamiento, es decir al juicio político y la declaración de procedencia, lo que deja de manera evidente que una interpretación gramatical de la ley no logra desentrañar el espíritu que ésta encierra, ni alcanza el objetivo de solucionar el problema existente, pues en realidad lo que se hace es una interpretación literal de la ley, y no una exégesis armónica y sistemática.

Por lo que hasta el momento ha traído como consecuencia que no se haya resuelto si la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales sea la más idónea en relación con el procedimiento disciplinario administrativo, pues la corriente que así lo sostiene se basa en una interpretación gramatical de la ley, la cual como se ha dejado precisado, no es suficiente para determinar el contenido de la norma.

En cuanto al ámbito doctrinal, es poco lo que se ha escrito sobre la supletoriedad, en el procedimiento disciplinario, sin embargo es unánime la opinión consistente en considerar como norma supletoria del procedimiento administrativo disciplinario la que emana del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Este conflicto ha traído como consecuencia que los Tribunales Federales, se hayan visto en la necesidad de sustentar el procedimiento administrativo disciplinario en diversas tesis y jurisprudencias, las cuales hago referencia en el siguiente punto.

3.4 TESIS Y JURISPRUDENCIAS RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Las siguientes tesis y jurisprudencias que a continuación transcribo, nos dan una idea de la necesidad que existe de dilucidar la cuestión que se da en cuanto a las dos posturas que hay respecto de la supletoriedad en el procedimiento administrativo disciplinario: una que postula la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, y la otra que señala la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. Es por ello que existe la urgencia de que los Tribunales Colegiados unifiquen sus criterios y precisen de una manera explícita y clara si será la materia penal o la civil, la que se aplique en forma supletoria al procedimiento administrativo disciplinario

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- SU APLICACIÓN

SUPLETORIA.- La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles se dispone de manera general en el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación y la mención expresa contenida en el artículo 197 del mismo Código Fiscal que indica de forma especial los términos en que se hará la aplicación supletoria del ordenamiento procesal civil, lo cual confirma la legalidad de su empleo en cuestiones contenciosas administrativas y en el procedimiento administrativo. Para éste Último, se aplicarán las disposiciones de la Ley de la materia y las reglamentarias concretas, pero si tales ordenamientos no son suficientes para substanciar el acto administrativo de que se trate, deberán emplearse supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los términos del artículo 5° del Código Fiscal de la Federación.

Revisión No. 1065/87.- Resuelta en sesión de 20 de septiembre de 1989, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Esperanza M. Pérez Díaz.

SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante las autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas en materia procesal, dentro de cada jurisdicción es el código respectivo el que señala las normas que deban regir los procedimientos que se sigan, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por la responsabilidad de la ley del acto no puede agravar al sentenciado y por ello debe confirmarse el fallo a tal revisión"

En sentido similar se expresa la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se observa en la ejecutoria visible en la página 87, del Volumen CXVII, Tercera Parte, correspondiente a la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades Federales, teniendo como fundamento el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario, consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciado, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciado.

Siguiendo dicho criterio, en forma análoga se manifiestan los Tribunales Colegiados de Circuito en la ejecutoria visible en la página 170 del Volumen 91-96, sexta parte del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a la Séptima Época.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter Federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice "PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES". El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se 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 en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado" (Amparo en revisión 7583/63. Vidnera México, S.A., marzo 9 de 1967, Unanimidad de 5 votos, Ponente. Mtro Felipe Tena Ramírez. 2ª Sala, Sexta Época, Volumen CXVII, Tercera Parte, Pág. 87".

Tesis: III-TASR-xiv-489

R.T.F.F. Año VIII. No. 94 Octubre 1995. Pág. 48

Aislada Tercera Época.

Sala Regional Pacífico-Centro (Morelos).

Materia: PLIEGO DE RESPONSABILIDADES

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- NO OPERA LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES CUANDO EXISTE DISPOSICIÓN EXPRESA EN LA LEY DE LA MATERIA.-

El artículo 71 de la Ley que antecede prevé la tramitación y resolución del recurso de revocación que hagan valer los particulares ante la autoridad administrativa, por tanto si en dicho medio de defensa se ofrecen diversas pruebas, corresponde a las autoridades desahogarlas en términos de la fracción II del precepto aludido, resultando por ello inaplicable el artículo 253 del Código Federal de Procedimientos Civiles para su desahogo, pues la supletoriedad de las normas opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa en la Ley de la materia. (22).

Juicio No. III-39/95.- Sentencia de 9 de agosto de 1995, por unanimidad de 3 votos.- Magistrado Instructor. Leopoldo Ramírez Olivares.- Secretaria: Lic. María Rita Tovar Mesa.

Tesis: IV-TASR-XXI-195

R.T.F.F. Año II. No. 15. Octubre 1999. Pág. 324

Aislada Cuarta Época

Décima Sala Regional Metropolitana

Materia: RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.- Al disponer el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que "en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se atenderán en lo conducente, las del Código

Penal”, debe entenderse que dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentre en el Capítulo IV, del Título Segundo, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III, de ese mismo Título, que se refieren al procedimiento en el juicio político, pues la redacción de ese precepto permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria de dicho Código adjetivo, a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, de ahí que sea el Ordenamiento Adjetivo Penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previsto en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. (3)

Tesis: III-TASS-872

R.T.F.F. Año II. No. 16. Abril 1989. Pág. 27

Aislada Tercera Época

Pleno

Materia: GENERAL

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- LIMITES DE SU APLICACIÓN SUPLETORIA.- La aplicación supletoria de tal ordenamiento tiene sus limitaciones, por que como lo ha expresado esta Sala Superior en diversos casos, ese Código es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales salvo que la Ley especial disponga expresamente lo contrario; sin embargo, tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son, entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la Ley especial no contempla; que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal tal como lo dispone el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación. (31).

Revisión No. 3159/86.- Resuelta en sesión de 18 de abril de 1989, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Yolanda Vergara Peralta.

Tesis: II-TASS-8360

R.T.F.F. Año VII. No. 74, Febrero 1986. Pág. 682

Aislada Segunda Época

Pleno

Materia: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (NOTIFICACIONES)

SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-

SU PROCEDENCIA.- El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicado 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 en las diversas ramas del dErecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción es el Código Federal de Procedimientos Civiles el que señala las normas que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación de ese Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciado, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, no puede agraviar al sentenciado, criterio éste que coincide con el sostenido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (21).

Revisión No. 631/83.- Resuelta en sesión de 10 de febrero de 1986, por mayoría de 5 votos y 3 en contra.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretario: Lic. Antonio Romero Moreno.

Tesis: II-TASS-6580

R.T.F.F. Año VI, No. 57. Septiembre 1984. Pág: 140

Aislada: Segunda Época

Pleno

Materia: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (NOTIFICACIONES)

NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR AUTORIDADES NO FISCALES.- DEBE ESTARSE A LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el procedimiento administrativo, la notificación del emplazamiento para la audiencia de ley, deberá llevarse a cabo con el interesado o su representante legal; y si a la primera búsqueda no se encuentra, se le deberá dejar citatorio para que espere en la casa designada a una hora fija del día siguiente, y si éste no lo espera se le notificará por instructivo, razón por la cual, si en la notificación del emplazamiento no se cumplen estos requisitos, debe considerarse que dicha notificación fue ilegal. (46).

Revisión No. 892/82.- Resuelta en sesión de 11 de septiembre de 1984, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepúlveda Carmona.

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.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época. Tomo II, octubre de 1995.

Tesis: I. A. 48 A Página 634. Tesis Aislada

Tesis: II-TASS-6581

R.T.F.F. Año VI. No. 57. Septiembre 1984. Pág. 140

Aislada: Segunda Época

Pleno

Materia: GENERAL

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto,. No puede agraviar al sentenciado. (47)

Revisión No. 892/82.- Resuelta en sesión de 11 de septiembre de 1984, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepúlveda Carmona.

Tesis: II-TASS-5279

R.T.F.F. Año V. No. 45 Septiembre 1983. Pág. 133

Aislada: Segunda Época

Pleno

Materia: GENERAL

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Conforme al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en cuenta que en el derecho sustantivo, es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa contraria; de lo que resulta que en todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales debe estimarse supletoriedad aplicable, salvo disposición expresa de la Ley respectiva al Código Federal de procedimientos Civiles. (28)

Revisión No. 1121/81.- Resuelta en sesión de 9 de septiembre de 1983, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ana María Múgica R.

Tesis: II-TASS-787

R.T.F.F. Año II. No. 9 Suplementario. Julio – Diciembre 1979 Pág. 78

Aislada: Segunda Época

Pleno,

SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.-

Si bien el artículo 132 del anterior Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establece que el plazo para promover el recurso de revisión, debe contarse a partir de la fecha de notificación, esto no significa que la notificación surta efectos cuando se realiza, pues dicho ordenamiento no contiene disposición en este sentido, por lo que en aplicación supletoria del artículo 284 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la notificación surte efectos al día siguiente al en que se practica, y el cómputo del término aludido debe hacerse a partir de la fecha en que la notificación surte sus efectos.

Revisión No. 646/77.- Resuelta en sesión de 15 de junio de 1979, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. José Francisco Ramírez.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO PENAL FEDERA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal Federal; por ende si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 Constitucionales". Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI. Mayo 2000.

Dicha jurisprudencia es obligatoria, tanto para los tribunales federales y locales, así como para las autoridades administrativas, federales o locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 193 de la Ley de Amparo, en relación con la tesis intitulada "JURISPRUDENCIA. ES OBLIGATORIA PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ACTAMIENTO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DIMANA DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL" publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena época, Tomo VIII. página 1060

CAPITULO 4

4.1. CAUSAS QUE LO ORIGINAN

Las causas por las cuales un servidor público puede ser considerado responsable de alguna falta administrativa, las encontramos contempladas en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, denominado también, Código de Conducta, el cual establece las obligaciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, mismos que deberá realizar dentro del marco de conducta de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Principios de los cuales a continuación hago una breve definición.

Legalidad: al aplicar este principio, el servidor público, tendrá la obligación de apegarse a la normatividad vigente, relacionada con el servicio público que presta,

Ejemplo: El Agente del Ministerio Público adscrito al área de Averiguaciones Previas, deberá apegarse al artículo 21 constitucional, 3° del Código de Procedimientos Penales, 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,

Honradez: Es un valor ético, mediante el cual el Servidor Público se debe conducir, absteniéndose de solicitar dádivas o alguna prestación por el servicio que presta, ya que por éste recibe un salario.

Ejemplo: El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus fracción XV que establece: que el servidor público debe abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona. dinero, objetos.....

Y XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o, pretender obtener beneficios adicionales

Lealtad: El servidor público, debe de abstenerse de traicionar la confianza que le ha otorgado la dependencia para la cual presta su servicio.

Ejemplo: Artículo 47 de la Ley mencionada en el ejemplo anterior, en su fracción IV establece: que el servidor público debe custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas

Imparcialidad: El servidor público, debe tratar a todos los ciudadanos que soliciten la prestación del servicio público con igualdad, absteniéndose de dar preferencia a alguna de las partes.

Ejemplo: El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción XIII, hace alusión: A que el servidor público debe excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios

Eficiencia: Es el poder y facultad para obtener un efecto determinado, es decir, el servidor público, debe tener aptitud y ser competente en el servicio público que desempeña.

Ejemplo: La fracción I de la referida ley señala que: el servidor público debe cumplir con a máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto y omisión que cause la suspensión o deficiencia.

Ahora bien, para el caso de que algún servidor público incumpla con el Código de Conducta antes señalado, el artículo 47 de la ley citada, en su epígrafe, señala, que se iniciará procedimiento administrativo y una vez substanciado éste, se sancionará, en su caso, por la acción u omisión que afecte la prestación del servicio público. A continuación se transcriben y se analiza el contenido de las 24 fracciones del referido Código de Conducta.

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto y omisión que cause

la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

Es decir, cumplir de la mejor manera con las funciones que le son encomendadas en sus funciones

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

Se deben realizar programas y una serie de presupuestos dependiendo de las atribuciones que tenga la Dependencia correspondiente, para estar en posibilidad de brindar el servicio público que tenga encomendado.

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

El servidor público deberá utilizar los recursos que se le asignen únicamente para su función que le sea encomendada de acuerdo a sus atribuciones y no para darle uso distinto a éstos

Hay Instituciones que manejan información confidencial, la cual, el personal debe de abstenerse de transmitirla a otras personas ajenas al área de trabajo.

- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas,

El personal tiene la obligación de cuidar todos aquellos documentos que estén a su resguardo, de lo contrario se le fincará responsabilidad administrativa.

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

Todo servidor público debe observar buena conducta con las personas que soliciten la prestación del servicio público que tiene encomendado

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

El superior jerárquico debe ser respetuoso con sus subordinados, siguiendo las reglas del trato cordial y amable.

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

Los subordinados tienen la obligación de tratar con respeto a sus jefes, así como cumplir con lo que se les ordene, siempre y cuando esté relacionado con las funciones de éstos.

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

El superior jerárquico tiene la obligación de decir, aclarar y dar un documento que autorice al subordinado a realizar cierta actividad o diligencia a practicar.

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

Una vez que el servidor público ha sido cesado, destituido o ha renunciado, está imposibilitado para seguir las ejerciendo sus funciones.

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

total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

Ningún superior jerárquico, sin causa justificada, puede otorgar permisos para que no asistan a sus labores sus subordinados, en los plazos que señala la presente fracción.

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

Todas las dependencias de la administración pública, cuentan con una Ley Orgánica y Reglamento, los cuales nos van a indicar cuando sí se puede desempeñar otro empleo y cuando está impedido el servidor público para hacerlo.

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

El servidor público que tenga las atribuciones para seleccionar, contratar, designar al personal de una dependencia debe abstenerse de reingresar al servicio público al infractor, cuando la Contraloría Interna, previa substanciación del procedimiento, aplique como sanción la inhabilitación

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

Cuando esté involucrado un familiar de algún servidor público, éste debe dejar de conocer del caso, esto se hace, para cuidar la parcialidad y transparencia en la función del servidor público

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

El servidor público debe hacer saber a su superior jerárquico los motivos por los cuales se va a excusar, éste, le debe dar las instrucciones por escrito, manifestándole qué otra persona va a conocer del asunto. Y si fuera el caso de que el servidor público por razones justificadas debe seguir conociendo no hay impedimento alguno.

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

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

Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben abstenerse de obtener dádivas. En cumplimiento al principio de honradez por el cual debe regirse el servidor público.

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

El servidor público, atendiendo al principio de imparcialidad deberá abstenerse de intervenir en el ingreso o egreso del servidor público, obteniendo con ello un beneficio personal, o de negocios.

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

De acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la Ley de la materia, la declaración de situación patrimonial, deberá presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión; dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo; y durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial.

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

El servidor público que reciba las instrucciones, requerimientos y resoluciones del citado órgano de control, en atención al principio de eficiencia, deberá desahogarlos de manera inmediata.

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir

respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

El personal de estructura, tiene la obligación de supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con el presente Código de Conducta. En caso de que el servidor público sujeto a su dirección incumpla éste, deberá denunciarlo por escrito ante el superior jerárquico o ante la Contraloría.

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

Los servidores públicos, deben de atender las peticiones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la del Distrito Federal, en forma oportuna y veraz, esto atendiendo al principio de eficiencia.

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

El servidor público, tiene la obligación de cumplir con las disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público que presta.

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o, contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido

o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y El servidor público, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, debe abstenerse de suscribir contratos de cualquier especie con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría. Además los servidores públicos por ningún motivo podrán celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado en el servicio público.

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

El servidor público debe informar a su superior jerárquico sobre alguna situación que considere importante o en su caso a la Contraloría Interna de la Dependencia, bajo su responsabilidad.

4.2. SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.2.1. FORMAS DE INICIO

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 49, señala que en las dependencias y entidades específicas de la administración pública se crearán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, en donde se puedan presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, dando inicio, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente

En este sentido, daré los conceptos de queja y denuncia, los cuales a continuación señalo:

Queja: Es la manifestación verbal o escrita hecha ante el Organo de control Interno, por cualquier persona que tenga conocimiento de presuntas irregularidades administrativas, cometidas por un servidor público durante el desempeño de sus funciones.

Denuncia: Es la manifestación escrita hecha ante el Organo de control Interno, por un servidor público que tenga conocimiento de presuntas irregularidades administrativas, cometidas por otro servidor público que se encuentre bajo su dirección, durante el desempeño de sus funciones.

En este orden de ideas, podemos concluir que el procedimiento administrativo en contra de un servidor público, que incumplió con lo previsto por el artículo 47 de la ley en cita, se iniciará con motivo de la queja o denuncia presentada en su contra, ya sea por persona particular (quejoso), o bien, por algún otro servidor público (denuncia) que tiene conocimiento de la conducta irregular del funcionario público

Vale la pena mencionar que La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias. Así como evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso, inclusive incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o que por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Para efectos de evitar confusión entre proceso y procedimiento, a continuación daré la definición de ambos, ya que si bien gramaticalmente y etimológicamente, proceso y procedimiento pueden considerarse como

sinónimos, en derecho, y especialmente en materia administrativa, se han establecido diferencias conceptuales de trascendencia.

Proceso: se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas.

Procedimiento: se califica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

Una vez realizada la diferencia entre estos conceptos, es indispensable dar un concepto de lo que es el Procedimiento Administrativo

Procedimiento administrativo: “es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo”.²⁹

La doctrina española lo define de la siguiente manera. “es el cause legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos”.³⁰

Autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

De conformidad con el Artículo 3° las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I-bis La Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- II. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal,

²⁹ Martínez Morales Rafael I. Diccionario Jurídico Harla, Vol 3, México, 1996, Pág 205

³⁰ Idem

- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal,
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El párrafo segundo del artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos indica qué será la Contraloría Interna de la dependencia quien determinará si existe o no responsabilidad administrativa cometida con motivo del incumplimiento a lo previsto por el Código de Conducta de los Servidores Públicos.

FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En este orden de ideas, el Organismo de Control Interno, de la Dependencia deberá cumplir con las formalidades del procedimiento previstas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regulan los actos procesales para la substanciación del procedimiento administrativo, como son: el citatorio, la audiencia de Ley y la resolución.

De la citación a la audiencia de Ley.

El citatorio para la audiencia de ley, deberá. Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado

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 infringen; así como la

fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, esto desde mi punto de vista, es acorde con lo previsto en el artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; el cual es el idóneo para aplicarse supletoriamente en el procedimiento administrativo, asimismo, el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el órgano interno de control que cita a procedimiento, apercibido 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 de acuerdo con lo planteado en la presente investigación, deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

De la Audiencia de Ley

Entre la fecha de la citación y la audiencia mencionada deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. En este acto procedimental se asentarán las manifestaciones que estime el servidor público citado, aportando en la misma las pruebas que considere pertinentes.

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son:

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo, deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (Confesional, Periciales, Testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas”, “reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo”, “o admitirlas señalando fecha para su desahogo”, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (Documentales, Presuncionales e Instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

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

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

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

De la resolución:

Concluida la etapa de investigación y desahogadas las pruebas ofrecidas admitidas, la Contraloría Interna resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, tomando en cuenta, en éste último caso, la responsabilidad de la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la ley, las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes administrativos y las condiciones del infractor, condiciones exteriores y medios de ejecución; antigüedad en el servicio; reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de las obligaciones

La forma en que se le notificará la resolución al servidor público involucrado en un procedimiento administrativo, es la siguiente:

Se lleva a cabo de manera personal, en caso de no encontrarse el servidor público, se le dejará un oficio citatorio para el día siguiente, indicándole que debe esperar al notificador. En caso de que al día siguiente no se encontrara, se le podrá hacer la notificación aunque no estuviere presente.

SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS

Con motivo del incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Servidor Público responsable se hará acreedor a cualquiera de las

siguientes sanciones administrativas, de conformidad con lo establecido por el artículo 53 del mismo ordenamiento:

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

- b) **Amonestación privada o pública:** es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones

- c) **Suspensión:** Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones sin goce de sueldo, por un tiempo no menor de 3 días ni mayor a 90 días

- d) **Destitución del Puesto:** es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

- e) **Sanción Económica:** consiste en la aplicación de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados que se impone al servidor público (en relación al artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- f) **Inhabilitación:** es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial, que pudiera ser hasta por 20 años.

De acuerdo con mi propuesta de aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que en la práctica es el más idóneo en el procedimiento administrativo disciplinario, por los beneficios que representa para todos los Organos de Control Interno y más en cuanto al desahogo de las pruebas que se deberán ser valoradas y analizadas todas y cada una de ellas que obren en el expediente, esto en términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que ayudará al servidor público a determinar cuáles acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si es o no administrativamente responsable el servidor público. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de ésta al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 54 de la ley de la materia.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; en términos del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El expediente, deberá estar ordenado y foliado, obrando en él, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial, así como las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del Organó de Control Interno.

De conformidad con el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias observarán, en todo cuanto sea aplicable las reglas contenidas en el artículo 64 de la citada ley.

4.3. LA PRESCRIPCION

Para la aplicación de las sanciones, la Ley de la materia, en su artículo 78 prevee que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría se sujetarán a lo previsto en dicho numeral, tomando en cuenta que, prescriben en una 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. En otros casos prescribirá en tres años.

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

Por lo anterior, se recomienda al personal adscrito a la Secretaría y a los Superiores Jerárquicos actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado dicha figura jurídica

Lo que se robustece con el criterio jurisprudencial de los Tribunales Colegiados de Circuito del siguiente tenor:

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

4.4 MEDIOS DE DEFENSA.

El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida creación de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. Porque los Organos de Control Interno en algunos casos al substanciar el procedimiento administrativo, incumplen con las formalidades esenciales de éste, previstas en el artículo 64; o en su caso omiten valorar al dictar la resolución los elementos previstos en el artículo 54, a veces indebidamente, aplican un ordenamiento jurídico diverso. En otras ocasiones se observa que a los Organos de Control Interno se les ha extinguido su facultad para imponer sanciones, con base en el artículo 78, no obstante lo anterior las aplican, todos estos numerales corresponden a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que se hace indispensable que un Tribunal revise la competencia y la legalidad de los actos emitidos por los Organos de Control Interno.

Por lo que se hace indispensable que el servidor público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento administrativo disciplinario.

RECURSO DE REVOCACIÓN

El Recurso de Revocación se interpondrá ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución.

La tramitación se inicia con un escrito en el que se expresarán los agravios que a juicio del servidor causa la resolución, acompañando copia de la misma y constancia de la notificación para determinar que se está

dentro del término y propondrá igualmente las pruebas que considere necesarias.

Recibido el escrito, la autoridad acordará si admite o no el recurso y las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no considere idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, como lo establece la fracción II del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

Art. 71 “ Las resoluciones por las que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida”.³¹

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I. Se iniciará mediante escrito en el que deberá expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;
- II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y

- III. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes,

notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

JUICIO DE NULIDAD

El juicio de Nulidad es otro medio de defensa que tiene el servidor público que es afectado o que le han notificado una resolución en la cual es administrativamente responsable por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El capítulo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 73, establece que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la Ley de la materia, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante el Juicio de Nulidad.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Es de mencionarse que las resoluciones absolutoras que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o el Superior Jerárquico.

En cuanto a la substanciación y resolución del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se estará a lo previsto en los artículos 197 al 249 del Código Fiscal de la Federación.

Cabe hacer mención que el Título Quinto, de la Ley de la materia, intitulado de las Disposiciones aplicables a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo del Distrito Federal, en su artículo 93 establece que: "el servidor público afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los Organos de Control Interno, podrá a su elección, interponer el Recurso de Revocación, previsto por la propia Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

³¹ Ibidem Pág. 68.

Federal, el que se sujetará a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de la citada Ley".

De ahí que, el servidor público adscrito al Organismo Ejecutivo del Distrito Federal, afectado por los actos o resoluciones de la Contraloría General o de los Organismos de Control Interno, podrá promover, juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien substanciará y resolverá con base en el procedimiento que señala su propia Ley.

SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El juicio de nulidad se inicia con la demanda la cual se presentará por escrito, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posteriormente se manda emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de 15 días. En el mismo acuerdo se citará para la audiencia dentro de un plazo que no excederá de 20 días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a la Ley. Asimismo, las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes. Si la parte demandada, no contestara dentro del término señalado, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente, considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario.

En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas a excepción de la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho.

Admitida la demanda, pasará el expediente al Magistrado que corresponda, quien será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

El Magistrado Instructor examinará el expediente y si encontrare acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala correspondiente proveído por en el

que se dé por concluido el juicio. Éste se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados que integren la sala.

En caso contrario se llevará a cabo la audiencia que tiene por objeto desahogar en términos de ley, las pruebas ofrecidas y oír los alegatos correspondientes. Una vez oídos éstos por ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto, propondrá los puntos resolutive y la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrán reservarse el fallo definitivo, para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia.

Al dictar dicha sentencia, el Magistrado precisará las causas de nulidad de los actos impugnados tales como incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberse aplicado la debida, y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar

De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Los recursos previstos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo son los siguientes: reclamación, apelación y revisión.

El de reclamación, es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados. (ver artículos 84,85 y 86)

El recurso de apelación, procede contra resoluciones de las salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al

procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la sala superior. (ver artículo 87)

El de revisión, procede contra las resoluciones de la sala superior que resuelvan el recurso de apelación, las autoridades podrán interponer dicho recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. (ver artículo 88)

El actor podrá acudir en queja, ante la sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días, para que manifieste lo que a su derecho convenga. (ver artículo 83)

EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El juicio de garantías, es un procedimiento autónomo con características específicas propias de su objeto, que es el de lograr la actuación de las prevenciones constitucionales, a través de una contienda equilibrada entre el gobernado y el gobernante.

El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento. (Artículo 114 fracción II, párrafo segundo).

La petición del juicio de amparo, se realiza a través de la demanda por medio del quejoso, la cual deberá contener los requisitos previstos en el artículo 116 de la Ley de Amparo. En dicha demanda, se precisará la denominación de la autoridad que dicta la resolución, que en el presente caso es el órgano de control que substanció y resolvió el procedimiento administrativo. Asimismo, la sanción impuesta por la Contraloría Interna cuando no sean valorados los elementos previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o cuando

no se cumplan las formalidades esenciales de dicho procedimiento, precisando en los conceptos de violación los argumentos que sirvan de sustento para acreditar la violación de garantías constitucionales al quejoso o agraviado.

La demanda se presentará en la oficialía de partes común de los juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal. Turnándose al Juez de Distrito que por turno corresponda, quien al dictar el auto admisorio acordará la admisión de la demanda, fijando fecha para la celebración de la audiencia constitucional, solicitará informes justificados a las autoridades responsables y ordenará se dé vista al Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción, para los efectos de su representación.

Una vez, que el actuario notifica por medio de oficio a las autoridades responsables, éstas están obligadas a rendir sus informes justificados, según el caso, ellas reconocerán si es cierto el acto reclamado, o negarán la existencia del mismo; expondrán los hechos que estimen conveniente exponer, o controvertirán los narrados por el quejoso, expondrán las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado, y acompañarán copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe, harán valer la incompetencia en su caso, solicitarán la acumulación; de ser procedente objetarán, si hay bases para ello, la personalidad del quejoso; aducirán el impedimento del juez en términos del artículo 66 de la Ley de Amparo.

En el juicio de garantías, es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o el derecho. (artículo 150 de la Ley de Amparo).

Cerrada la instrucción, se recibirán los alegatos formulados por escrito de las partes, se recibirá el pedimento del Ministerio Público Federal, acto continuo, dictará la sentencia correspondiente.

En el juicio constitucional hay tres tipos de sentencias que ponen fin a dicho juicio: las que sobreseen, las que niegan al quejoso la protección de la justicia Federal por él solicitada y las que se la conceden.

En los juicios de amparo, no se admitirán más recursos que los de revisión, queja y reclamación. (artículo 82 de la Ley de Amparo)

La sentencia que otorga el amparo y la protección de la justicia Federal, tiene por objeto restituir al agraviado en pleno goce de las garantías violadas.

4.5 RELEVANCIA DE LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Antes de que se emitiera la jurisprudencia que dispone la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, era procedente aplicar El Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento disciplinario, el cual se encuentra reglamentado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que estaba sustentado en diversas tesis que menciono en el capítulo tercero, punto cuatro de la presente investigación.

Así como también, la doctrina es unánime, al expresar que la naturaleza del procedimiento administrativo disciplinario, tiene más semejanza con el procedimiento civil que con el penal, siendo ejemplo de esta afirmación lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que debe existir la citación a audiencia del servidor público (lo cual equivale a la notificación con efecto de emplazamiento), para que se le vincule al proceso administrativo disciplinario.

Ahora bien, si la citación dentro del proceso administrativo se hiciera como lo señala el Código Federal de Procedimientos Penales, se dejaría en estado de indefensión al servidor público al que se le sigue procedimiento disciplinario, vulnerando en su contra la garantía de

audiencia que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los artículos del código adjetivo penal que reglamentan este tema, aluden a la citación de terceros dentro del proceso penal, como lo son testigos, peritos, o alguna otra persona que intervenga de forma indirecta en el procedimiento penal, de lo que se deriva que en ningún artículo que tenga relación con la citación, se encuentre la mención de que la persona a quien vaya dirigido el citatorio tenga la garantía de presentarse a declarar en compañía de un defensor o de ofrecer pruebas , pues la citación no es la diligencia idónea para requerir la declaración del indiciado, sino como ya se aclaró es un medio para que personas que intervienen indirectamente en el procedimiento penal se presenten ante el juez a declarar lo que conozcan en relación a los hechos que se investigan, tienen aplicación las tesis cuyos rubros son: **“ SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES”. Y “ CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA”**

Por lo que si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45, señala la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, ésta debe estar reservada para el juicio de declaración de procedencia y para el juicio político, pues por la forma que se desarrolla el procedimiento administrativo disciplinario, el ordenamiento indicado es el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que diversos actos que son imprescindibles para que se pueda desarrollar el procedimiento administrativo sólo se encuentran contemplados en materia civil, no en materia penal, como es el caso de la “citación” a que hace mención la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que es de considerarse que el ordenamiento legal aplicable más adecuado, es el Código Federal de Procedimientos Civiles , por tener las figuras jurídicas más semejantes a los requerimientos del procedimiento administrativo de responsabilidades, luego entonces, si para el emplazamiento se da supletoriedad en materia civil por ser la vía de suplencia más adecuada, durante todo el procedimiento administrativo se debe seguir con el citado ordenamiento a efecto de subsanar las lagunas legales que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta en la reglamentación del procedimiento administrativo disciplinario, ya que de lo contrario se prestaría a violaciones procedimentales graves, pues en primera instancia al servidor público sancionado se le violaría flagrantemente la garantía de seguridad jurídica, toda vez que no se tendría la certeza jurídica, de qué ordenamiento sería el aplicable para poder ejercer una defensa adecuada.

En el procedimiento administrativo disciplinario, el servidor público que se sujete a éste, a través de la citación será el primer contacto que tenga con la litis planteada en su contra, por lo que si se realiza la citación como lo señala el Código Federal de Procedimientos Penales, se dejaría en total estado de indefensión al servidor público, pues no se le harían de su conocimiento todos los datos de que consta la queja interpuesta en su contra, de lo que se colige que la forma que debe revestir la notificación del servidor público es la establecida para los emplazamientos en materia civil, y luego entonces si para la notificación de los servidores públicos lo adecuado es el Código Federal de Procedimientos Civiles, el procedimiento administrativo disciplinario se debe substanciar con el mismo ordenamiento.

En la similitud del procedimiento civil con el administrativo, forzosamente debe nacer la supletoriedad de aquél para éste, pues de lo contrario muchos actos quedarían fuera de lugar y orden, como es el caso de la representación legal, pues en el procedimiento administrativo como en el civil se permite la figura de la representación jurídica, y se rige por las normas de Derecho Civil, mientras que en el Derecho Penal no existe esa

figura jurídica respecto del indiciado, con lo cual se comprueba que la supletoriedad que debe ser aplicable es la del Código Federal de Procedimientos Civiles y no la del Código Federal de Procedimientos Penales.

En efecto, el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala en su segundo párrafo la existencia de representantes o apoderados, dando plena validez a los actos que éstos realicen dentro de juicio en representación del actor, mientras que en el Código Adjetivo Penal, no se contempla esta figura respecto del probable responsable.

4.6 MARCO COMPARATIVO DEL CAPITULO DE PRUEBAS DE LOS CÓDIGOS ADJETIVOS EN MATERIA PENAL Y CIVIL.

Aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles.	Aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales.
En la audiencia de Ley, a los servidores públicos al momento de declarar en relación a los hechos, se les protesta , para que se conduzcan con verdad, artículo 273 que a la letra dice “ Todas las declaraciones, ante los tribunales, se rendirán bajo protesta de decir verdad y bajo apercibimiento de la pena en que incurre el que comete el delito de falsedad en declaraciones judiciales”.	Mientras que en la aplicación de esta Ley se le exhorta al servidor público lo que le permite si así lo deseara, declarar con falsedad, sin tener sanción penal alguna, en caso de que se le compruebe ésta.
En cuanto a la Instrumental de actuaciones, ésta no se considera prueba, sino que la tiene que ofrecer el servidor público como documental para que tenga plena validez.	Esta Ley dice que se deben aceptar todas las pruebas que el servidor público exhiba como tales, así lo establece el artículo 135 que refiere en su primer párrafo “ Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, incluso aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia”
Por lo que respecta a la prueba testimonial, debe de ofrecerse de manera correcta, de lo contrario se desechará y en el caso de que el	En la aplicación de esta Ley, no existe regla alguna para ofrecer a los testigos , quitándole la oportunidad al Organismo de Control Interno de poderlos

<p>servidor público no pueda presentar por sí mismo al testigo deberá manifestarlo bajo protesta de decir verdad, con fundamento en el artículo 167 que establece " Los testigos serán citados a declarar cuando la parte que ofrezca su testimonio manifieste no poder, por sí misma, hacer que se presenten. La citación se hará con apercibimiento de apremio si faltaren sin justa causa."</p>	<p>desechar en virtud de que no sea idóneo para el procedimiento. Lo que trae como consecuencia un alargamiento en el procedimiento.</p>
<p>En el caso de servidores públicos que se ofrezcan como testigos, la ley señala en su artículo 169 " Los funcionarios públicos o quienes lo hayan sido, no están obligados a declarar, a solicitud de las partes, respecto al asunto de que conozcan o hayan conocido por virtud de sus funciones...."</p>	
<p>La prueba pericial la debe preparar el servidor público en el momento en que se ofrece y además contratar a su propio perito, artículo 145 " Cada parte nombrará un perito, a no ser que se pusieren de acuerdo en el nombramiento de uno solo."</p>	<p>Con la aplicación de este ordenamiento, el Organo de Control Interno, tiene la obligación de nombrar un perito de su personal si cuenta con él o en su caso contratar uno para realizar dicho peritaje.</p>
<p>La prueba de Inspección Ministerial, no está reglamentada en este ordenamiento.</p>	<p>El artículo 135 en su fracción cuarta, establece la prueba de Inspección Ministerial o Judicial, la cual trae como consecuencia un alargamiento en el procedimiento, ya que no se puede realizar de momento.</p>

Aquí es importante destacar que la valoración de pruebas que se hace aplicando la materia civil en el procedimiento administrativo, ya que es de naturaleza distinta a la valoración de pruebas que se realiza en la materia penal, pues por la diferencia que existe entre los procedimientos, no puede aplicarse el mismo rigor técnico para apreciar las probanzas, toda vez que en materia penal los bienes jurídicos que se tutean son de mayor importancia, pues en la mayoría de los casos se trata de la libertad de las personas, bien que sólo es sobrepasado por la vida misma, debido a lo cual la valoración de pruebas debe ser rigurosa y estricta, evitando en la medida de lo posible el margen de error, mientras que para el procedimiento administrativo disciplinario, por la forma en la que se da la

comisión de las infracciones, si se aplica el Código Adjetivo Penal Federal para la valoración de pruebas, tendrían que aplicarse los principios de derecho de "indubio pro reo", que significa (en caso de duda, deberá absolverse al acusado), " testigo singular " e " insuficiencia de la prueba ". Lo anterior obedece a que la naturaleza del procedimiento penal es diferente a la naturaleza del procedimiento administrativo, en virtud de que el primero protege un interés personal, por lo que el espíritu que el legislador plasmó en cada uno de ellos es diverso, pues en el procedimiento administrativo se busca salvaguardar la imagen del Estado como Institución pública de servicio, sancionando a los servidores públicos que sean nocivos, por lo que el espíritu que encierra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, va encaminado a sancionar incluso la deficiencia del servicio público, es decir, salvaguardar un interés público.

Por lo que se busca desterrar conductas que dañen el buen servicio público, lo cual se podrá lograr si se aplica el ordenamiento supletorio con el que se obtenga el fin último que busca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo dicho ordenamiento el Código Federal de Procedimientos Civiles, teniendo como fundamento, el hecho de que en el derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, encontrando similitud y acomodo para suplir la mayoría de procedimientos que presentan deficiencias o lagunas, siendo claro que el desarrollo del procedimiento administrativo es más uniforme y armónico aplicando el Código Adjetivo Federal Civil, pues se puede desarrollar de manera más fácil y práctica para lograr el objetivo que encierra la ley en cuestión, que es sancionar a los servidores públicos que demeriten el servicio público cuando sean omisos en observar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el curso de la presente investigación se ha hecho mención de que es necesaria una reforma al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, la cual cubra las necesidades y prerrogativas del procedimiento administrativo disciplinario.

SEGUNDA.- Dentro del servicio público, se debe hacer un gran esfuerzo para elegir a las personas que realmente tengan vocación de servicio, gente con capacidad y pericia en el empleo, cargo o comisión que se le encomiende, para que pueda cumplir con los objetivos que se persigue nuestra Ley Fundamental, cubriendo de esta manera los principios rectores del servicio público que son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

TERCERA.- Algo que considero importante mencionar son los tipos de sanciones que se aplican en el procedimiento administrativo al servidor público que realiza un acto u omisión en el desempeño de sus funciones, ya que a veces no son tan severas, lo que origina que el servidor público, no se preocupe por prepararse y desempeñar su trabajo con más cuidado y eficiencia. Lo antes mencionado es con la finalidad de luchar por una burocracia profesional.

CUARTA.- La finalidad de realizar un análisis del procedimiento administrativo disciplinario y más en el desahogo de las probanzas, es para saber cual es la ley que debe auxiliar al Organo de Control Interno a llevar de manera más eficiente y en menor tiempo la substanciación de dicho procedimiento, ya que algunos aplican el Código Adjetivo Penal y otros el Código Adjetivo Civil, sin saber con certeza cual de los dos ordenamientos jurídicos debía de aplicarse de manera supletoria al procedimiento, lo que traía como consecuencia que al no haber una unificación de criterios por parte de los Tribunales Colegiados existiera discrepancia al momento de dictar sus resoluciones, ocasionando un descontrol en los Organos de Control Interno. Lo que ahora se ha resuelto con la nueva

jurisprudencia que emitieron los Tribunales Colegiados en mayo del 2000, al manifestar que sería la materia penal la que se aplicaría de manera supletoria al procedimiento administrativo; sin embargo, por los motivos que ya se expusieron, debe destacarse la importancia de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en la materia administrativa y en específico en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

QUINTA.- Por lo que es importante destacar que la valoración de las pruebas que se hace al aplicar la materia civil al procedimiento administrativo, es de naturaleza distinta a la valoración de pruebas que se realiza en materia penal, pues por la diferencia que existe entre los procedimientos, no puede aplicarse el mismo rigor técnico para analizar dichas probanzas, toda vez que en materia penal los bienes jurídicos que se tutelan son de mayor importancia, pues en la mayoría de los casos se trata de la libertad de las personas, bien que sólo es sobrepasado por la vida misma, por lo que la valoración de pruebas debe ser rigurosa y estricta, evitando en la medida de lo posible cometer algún error, lo anterior se debe a que la naturaleza del procedimiento penal protege un interés personal, mientras que el procedimiento administrativo se procura salvaguardar la imagen del Estado como Institución pública de servicio, sancionando a los servidores públicos que sean nocivos, por lo que el objetivo que encierra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, va encaminado a sancionar incluso la deficiencia del servicio público, es decir , salvaguardar un interés público.

SEXTA.- Por último considero que es indispensable que se adicione un último párrafo al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que disponga: “ se aplicara de manera supletoria en todo lo no previsto por la presente ley al procedimiento administrativo disciplinario el Código Federal de Procedimientos Civiles “.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- De Sahún Fray Bernardino, Historia General de las Cosas de la Nueva España. Tomo II. Libro Octavo. Capítulo XVII. México. 1938.
- 2.- Herrera Pérez Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Segunda Edición. Editorial Carsa. México. 1992.
- 3.- Lanz Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- 4.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. UNAM. México, 1994.
- 5.- Arroyo Herrera Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1998.
- 6.- Humberto Delgadillo Gutierrez. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1998.
- 7.- Reyes Altamirano Rigoberto. Diccionario de Términos Fiscales. Segunda Edición. Editorial Taxxx. México. 1998.
- 8.- Martínez Morales Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. México, 1996.
- 9.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manueal del Juicio de Amparo. Editorial Themis. Seguanda Edición. México. 1996.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México, 2001.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Sista. México, 2001.
- 3.- Código Fiscal de la Federación. Editorial Delma. México, 1997.
- 4.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Editorial Greca. Cuarta Edición. México, 2001.
- 5.- Ley de Amparo. Editorial Sista. México. 2000.
- 6.- Legislación Federal del Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México, 2000.
- 7.- Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Sista. México. 2000
- 8.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Sista. México. 2000.