

320809 1



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
CAMPUS TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"LA NECESIDAD DE CREAR NORMAS EN LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS QUE REGULEN EN FORMA
ESPECIFICA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DE RESPONSABILIDADES"

T E S I S
QUE PRESENTA:
OSCAR LAVELLEYRA AGUILAR
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: LIC. TOMAS DE JESUS CORTES SAMPERIO

MEXICO, D. F.

200



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 LA "UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO" POR HABERME BRINDADO
LOS CONOCIMIENTOS NECESARIOS PARA ALCANZAR UN Peldaño más
EN MI CARRERA PROFESIONAL Y PROPORCIONARME LAS ARMAS
NECESARIAS PARA ENFRENTAR LAS ADVERSIDADES DEL FUTURO.

A MIS MADRES
CARMELINDA Y JOSEFINA, COMO RECUERDO PÓSTUMO POR ESE
ESTUVERO CONJUNTO DE TODA UNA VIDA, ARTÍFICES ABSOLUTOS DE MI
DESARROLLO PERSONAL Y PROFESIONAL.

A MI PADRE
DR. DAVID CANTORAL, POR SER EL PILAR FUNDAMENTAL DE MI
EDUCACIÓN.

A MIS HIJOS Y COMPAÑERA
MAYRA KARINA, JOSÉ MIGUEL Y NORMA CALDERON, POR SU APOYO
INCONDICIONAL QUE ME HAN BRINDADO.

AL LICENCIADO ODON JACINTO PAVÓN RODRÍGUEZ, CON ESPECIAL
AGRADECIMIENTO POR SU AYUDA Y APORTACIÓN EN ESTE TRABAJO DE
TESIS.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| I.- Antecedentes Históricos en México. | 2 |
| I.1.- Período Prehispánico. | 2 |
| I.2.- Período Colonial. | 4 |
| I.3.- Período Independiente. | 13 |
| I.4.- Período Actual. | 19 |
| I.4.1.- Marco constitucional. | 24 |
| I.4.2.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 26 |

CAPÍTULO SEGUNDO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| II.- Los Servidores Públicos y las Responsabilidades Administrativas. | 32 |
| II.1.- Concepto de Servidor Público. | 32 |
| II.2.- Obligaciones del Servidor Público. | 34 |
| II.2.1.- El principio de legalidad. | 41 |
| II.2.2.- El principio de honradez. | 42 |

| | |
|---------------------------------------------------------|----|
| II.2.3.- El principio de lealtad. | 43 |
| II.2.4.- El principio de imparcialidad. | 44 |
| II.2.5.- El principio de eficiencia. | 44 |
| II.3.- La Responsabilidad Administrativa. | 45 |
| II.3.1.- Sanciones Administrativas. | 46 |
| II.3.2.- Autoridades facultadas para imponer sanciones. | 52 |
| II.3.3.- La prescripción. | 56 |

CAPÍTULO TERCERO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| III.- El Procedimiento Administrativo actual de Responsabilidades de los Servidores Públicos.. | 59 |
| III.1.- La Queja y la Denuncia. | 59 |
| III.2.- La investigación Administrativa. | 71 |
| III.3.- Formalidades del Procedimiento Administrativo. | 72 |
| III.3.1.- Las notificaciones. | 75 |
| III.3.2.- El citatorio. | 81 |
| III.3.3.- La audiencia de Ley. | 84 |
| III.3.4.- Pruebas y Alegatos. | 86 |
| III.3.5.- La resolución administrativa de Responsabilidad. | 89 |
| III.3.6.- La suspensión. | 92 |

CAPÍTULO CUARTO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV.- Ordenamientos supletorios de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 97 |
| IV.1.- La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. | 100 |
| IV.2.- La aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales. | 102 |
| IV.3.- Precedentes jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito y la Jurisprudencia de los mismos. | 104 |
| IV.4.- La necesidad de un ordenamiento procesal en materia de responsabilidades de los servidores públicos. | 104 |
| IV.4.1.- El procedimiento específico en materia de responsabilidades. | 107 |
| IV.4.2.- Citación a procedimiento. | 108 |
| IV.4.3.- Notificación a procedimiento. | 110 |
| IV.4.4.- Audiencia de ley. | 118 |
| IV.4.5.- Ofrecimiento, Admisión y Desahogo de pruebas. | 119 |
| IV.4.6.- La etapa de cierre de instrucción. | 120 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| IV.4.7.- Valoración de pruebas. | 121 |
| IV.4.8.- La emisión de la resolución administrativa. | 131 |
| IV.4.9.- Los recursos administrativos. | 133 |
| IV.5.- Reflexiones sobre la problemática planteada y su solución. | 135 |

CONCLUSIONES

PROPUESTA

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO

INTRODUCCIÓN

En el campo del derecho administrativo ha sido de trascendental importancia la regulación normativa de la conducta de los servidores públicos, para dar transparencia a la actividad de la función pública, debido a ello se hace necesario la creación de normas que vayan en concordancia con la dinámica de cambio de una sociedad moderna.

Esta necesidad de creación de normas, obedece a que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en la actualidad, y que rige lo concerniente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no se contempla un procedimiento específico para la regulación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, teniendo que recurrirse a la aplicación supletoria de los ordenamientos procesales correspondientes.

Esta aplicación supletoria respecto del procedimiento administrativo, en la práctica trajo como consecuencia la disyuntiva de la autoridad, entre aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles y su similar de Procedimientos Penales, lo que propició confusión entre abogados y litigantes, por no estar bien definido cual de los dos ordenamientos era el que correspondía aplicar.

En primer término, es de destacarse que la razón por la que la autoridad se inclina por aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, es por que

este ordenamiento da un trato específico al procedimiento y a la valoración de pruebas de extrema minuciosidad; es decir, da mayores elementos para regular el procedimiento administrativo.

Otro argumento que sirvió de apoyo a la autoridad, es que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al ser interpretado en atención al Capítulo donde se ubica, sugería que sólo era supletorio el Código Federal de Procedimientos Penales, en tratándose del juicio político y la declaración de procedencia, más no así para el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

Ahora bien, contrario a los razonamientos anteriores nuestros tribunales federales determinaron que por disposición expresa de la Ley, en lo relativo al procedimiento y a la apreciación de las pruebas que no estén previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, excluyendo tácitamente, para tal efecto, al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior, crea la necesidad más que justificada de que en la propia ley, se inserten normas procesales que regulen el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades con disposiciones específicas, como es el caso que en otras materias cuentan con un código procesal para su regulación, máxime que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra

contemplado un título completo denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

En efecto, con la creación de estas normas procesales insertas en la propia ley, se logrará una mejor dinámica en el proceso administrativo para la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos, garantizando que los procedimientos sancionadores se lleven a cabo con estricto apego al respeto a las garantías individuales de los servidores públicos probables responsables, ocasionando con ello mayor eficacia en el procedimiento administrativo y mayor certeza jurídica en las resoluciones que emita la autoridad.

De igual forma, se mejorará la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, facilitando en el ámbito procesal la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, y que los actos procesales emitidos por la autoridad, se encuentren regulados por normas específicas.

Para tales efectos, en el primer capítulo abordaré lo concerniente a los antecedentes históricos en México, abarcando los periodos Prehispánico, Colonial, Independiente y el periodo Actual con su marco constitucional, observándose la aportación que cada uno de ellos marcó en nuestro sistema de responsabilidades administrativas, y que trajo como consecuencia lógica la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el segundo capítulo, trataré lo relativo a los servidores públicos y las responsabilidades administrativas, definiendo el concepto de servidor público conforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo concibe, y señalando las obligaciones que todo servidor público debe observar en el ejercicio de la función pública para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; así como los tipos de responsabilidad en que puede incurrir y las sanciones administrativas a que se hace acreedor por incumplimiento de sus obligaciones tratándose de responsabilidad administrativa.

En el tercer capítulo, hablaré del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos que actualmente rige, haciendo referencia a los mecanismos por medio de los cuales la autoridad administrativa detecta la comisión de irregularidades en el servicio público, y que dan pauta a la investigación que realizará la autoridad para determinar la existencia de responsabilidades.

De igual manera se examinarán las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, puntualizando cada una de éstas para una mejor comprensión del tema, así como la facultad con que cuenta la autoridad para suspender temporalmente a los servidores públicos, cuando la autoridad así lo considere y sea necesario para el desarrollo de la investigación administrativa.

Por último, en el capítulo cuarto analizaré la figura jurídica de la supletoriedad con una definición según el Diccionario Jurídico Mexicano y la Jurisprudencia emitida por nuestros Máximos Tribunales; la aplicación supletoria en forma individual de los dos ordenamientos procesales aplicados en esta materia; así como la necesidad de un ordenamiento procesal inserto en la propia ley, y la justificación correspondiente, como se abordó en la parte inicial de esta parte introductoria.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO PRIMERO

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

I.I. PERÍODO PREHISPÁNICO.

En el siglo XV la sociedad mexicana y sus aliados, los pueblos de Texcoco, México Tenochtitlán y Tlacopan, con representación de las tres ciudades más importantes del Valle de Anáhuac, suscribieron en el año de 1431 un pacto político militar orientado primordialmente a realizar campañas de conquista y al cobro de tributo a los pueblos sometidos, convirtiéndose en la principal potencia militar del Valle de México, lo cual les permitió iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos e imponer su dominio político y económico en una gran parte de la región de Mesoamérica.

“La gran complejidad sociopolítica y económica alcanzada por el pueblo mexicano se materializó con la existencia de una serie de instituciones políticas controladas por autoridades del señorío Tenochca. Para el buen funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática integrada por funcionarios al servicio del Huey Tlatoani, líder dirigente del señorío. La administración central de México Tenochtitlan fue encabezada por el soberano que

era un gobernador vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso, superior al de cualquier otro funcionario." ¹

Posteriormente el segundo funcionario en importancia en el señorío mexica fue el Cihuacóatl, especie de vice-emperador, que desempeñaba un papel importante en materias hacendaria, jurídica y cultural, cumpliendo funciones de alta envergadura, como suplir al Huey Tlatoani en casos de ausencia o muerte y representarlo en las grandes expediciones de conquista.

El cuerpo de gobierno más cercano al Huey Tlatoani era el Consejo Permanente, integrado por cuatro dignatarios con quienes el jefe mexica y el Cihuacóatl acordaban asuntos de vital importancia. Los cuatro funcionarios de este consejo eran llamados Tlocatécatl, Tlacochéalcatl, Ezhuahuácatl y Tiilalcapi, quienes gozaban de facultades electorales, administrativas, hacendarias y militares.

Además, existía otro Consejo al servicio del monarca que era el de justicia, formado por jueces y funcionarios que desempeñaban distintas actividades judiciales. También existió el Consejo de Hacienda, que se encargaba de la recaudación tributaria y el de Guerra, encargado de las conquistas y defensa del territorio mexica. La cultura religiosa ocupó un lugar preponderante en esta sociedad, ya que tenía a

¹ DÍAZ DEL CASTILLO Bernal. Conquista de la Nueva España, España.1947, p.162.

su cargo el culto ceremonial y la educación. Los comerciantes profesionales también ocuparon un lugar relevante en la organización.

Para el cumplimiento de las distintas tareas de gobierno, éste exigía a los funcionarios a su servicio: honestidad y responsabilidad en el desempeño de sus quehaceres, sin que por razón de jerarquía se diera excepción a esta norma. Ni los más altos funcionarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación tenochca tipificó diferentes delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, intentando evitar con ello los abusos de poder y mal ejercicio de los encargos conferidos.

A cada delito le correspondía un castigo dependiendo la gravedad y jerarquía del funcionario como por ejemplo la degollación, el trasquilado, la destitución, la confiscación de sus bienes e incluso, la pena de muerte.

1.2. PERÍODO COLONIAL.

Los antecedentes más distantes de las responsabilidades de los Servidores Públicos, los encontramos en las instituciones españolas, como la visita, el juicio de residencia y la pesquisa.

"En el periodo del México Colonial (1519-1821) existieron diferentes cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, desde el Virrey, quien en la Nueva España desempeño la representación directa del monarca español, hasta oidores, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indias, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar".²

El carácter de autoridad de los funcionarios, se debió al poder que ostentaban y el abuso de éste, orilló a reglamentar el servicio que prestaban. Todo cargo que debía desempeñar la autoridad pública tenía que reunir una serie de disposiciones jurídicas e instrucciones dictadas desde España, pero debido al problema que implicaba la lejanía, la corona consideró conveniente establecer medios de control sobre el personal que ocupaba algún puesto público en la Nueva España, vigilando y castigando a todo aquel que no acatara la reglamentación emitida en ese sentido.

Para tratar de lograr la observancia de la normatividad a los servidores públicos, los monarcas españoles, crearon sistemas que tenían como finalidad el control de la corrupción, originando con ello la credibilidad y la confianza en la administración pública, que debía contar con atributos como la honradez y la equidad, que

² CARRASCO, Pedro, Historia General de México México. Colegio de México, 1987, p. 78.

beneficiaran a la corona y a los indígenas, protegiendo los derechos de los particulares y evitando abusos por parte de los funcionarios.

LA VISITA.

Como un sinónimo de inspección, la visita se realizaba ya sea al gobernante o al funcionario, con el objeto de examinar su actuación administrativa y consistían en una forma de supervisión al proceder de las funciones de los gobernantes, es decir a servidores públicos o funcionarios de nivel jerárquico superior o aquellos responsables de realizar importantes encomiendas para la corona, de igual forma a organismos coloniales relacionados con la administración pública. Como antecedente de la aplicación de las visitas, se comenzaron a realizar éstas en Hispanoamérica desde el año de 1549, época de los Reyes Católicos, designándose la encomienda a Francisco de Bobadilla para investigar al gobierno de Cristóbal Colón en Santo Domingo, atribuyéndosele el carácter de juez pesquisidor. Pero fue en el Reinado de Felipe II cuando se promulgaron las leyes que dieron el atributo de permanentes a estas visitas.

Las visitas se podían efectuar de oficio o a petición de parte, cuando se ejercitaba su acción por sospecha o denuncia de malos manejos en la administración. Se nombraba a un juez visitador por orden del Rey para que las practicara según el tipo de jerarquía, por ejemplo si el funcionario a quien se iba a investigar era una

autoridad nombrada por la corona, el juez era seleccionado por el Consejo de Indias, con la anuencia del Rey, y para el caso de servidores públicos en la Nueva España, el visitador lo nombraba el Virrey, en consulta con la Audiencia, por lo que una vez que había sido nombrado o designado, éste se trasladaba al territorio encomendado, en el que se le recibía con honores solemnes y conforme al procedimiento siguiente: primeramente se emitía un edicto (publicación), que se enviaba a todas las ciudades, pueblos y villas cercanos en donde pudiese haber llegado la acción de la autoridad a visitar, en él se convocaba y exhortaba a toda persona que se sintiera afectada por algún acto de la autoridad, posteriormente se recogían los testimonios de las denuncias y se realizaban interrogatorios con el funcionario, siendo obligación del visitador revisar toda la documentación que se aportara, y si se encontraba que había delitos que importaran gravedad al bienestar público, los funcionarios eran suspendidos de sus puestos inmediatamente, pudiendo ser exiliados de la provincia, de su jurisdicción o enviados a España. Este procedimiento contaba con una peculiaridad, la de ser secreto para evitar que hubiera represalias en contra el denunciante y los testigos.

El visitador, persona de seria preparación jurídica, era acompañado por lo regular de un escribano, un alguacil y uno o varios contadores que recogían toda la información recabada en la investigación.

"Una vez obtenidos los cargos, eran notificados al visitado, para que en un breve plazo pudiese presentar su defensa. Si de la información secreta que hacía el visitador se deducían graves acusaciones, se podía actuar contra ellos con rigor y sin esperar la sentencia definitiva, privándolos de su oficio o desterrándolos, aunque respetando siempre el criterio de proporcionalidad".³

Los informes o resultados de la investigación, para el caso de que fueran catalogados como graves, eran remitidos al Consejo de Indias, y en casos de delitos considerados menores, al Virrey o a otros funcionarios de justicia. En cada supuesto, el Consejo de Indias o el Virrey pronunciaban sentencia, la que previamente a su aplicación tenía que ser aprobada por el Rey. Las visitas durante la época colonial se catalogaron como ordinarias, extraordinarias, específicas y generales.

-Las ordinarias eran las que estaban orientadas a fiscalizar periódicamente a las audiencias, virreyes, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

-Extraordinarias, que eran ordenadas por el monarca o el virrey para situaciones graves e imprevistas.

-Específicas cuando se visitaba a un determinado funcionario o provenía derivado de la presentación de alguna queja o acusación.

³ TRAYTER, Juan Manuel, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos España. 1992, p.29.

-Generales las que se hacían a todo virreinato o capitanía general.

En virtud de la amplia gama que existía en materia de las visitas, el visitador solía diferenciar los cargos o los abusos que se hacían a todos los miembros del organismo visitado y los cargos particulares de cada persona. Los delitos que se cometían estaban relacionados con el ejercicio del cargo, el uso que se hiciera de su competencia, su moralidad, su conducta social y la manera de ejercer sus oficios.

Existían tres grados de comportamientos ilícitos, clasificándose en culpas graves, muy graves y gravísimas, correspondiendo a cada uno de ellos un tipo de sanción distinto, por lo que no había forma de que algunos de los asuntos en materia de gobierno o de justicia quedaren al margen de los visitadores.

Las penas que se imponían en las sentencias eran multas de cuantía distinta, aplicándose cada una respecto de cada cargo que se hacía al visitado.

En contra de las sentencias, los condenados podían interponer el recurso de súplica, pero debido al abuso que hicieron de él fue posteriormente suprimido. En la ejecución de las sentencias fue costumbre realizar la remisión de parte o la concesión de la demora en su cumplimiento.

EL JUICIO DE RESIDENCIA.

Los juicios de residencia, por sus características son verdaderos antecedentes de las leyes de responsabilidades en nuestro país, y se instituyó en tierras americanas con el objeto de sustanciar el derecho americano en la legislación indiana, siendo "remedio adjetivo que ponga freno a los abusos, desmanes, incumplimientos, faltas y delitos de los funcionarios de ultramar, y como lección moralizadora que contribuyó en muchos funcionarios al cumplimiento de los mandatos reales en procura del bienestar del indígena y demás vasallos." ⁴

Este tipo de juicio tenía como principal característica el mantener la honradez de los gobernantes y sus subalternos, "era requerido por el monarca español, pero el nombramiento del juez, que era especial en cada caso, lo hacía la autoridad superior al residenciado, así en el caso de Cortés, después de suscitadas sus diferencias con Velázquez, es mandado investigar por el emperador Carlos V, a través de una junta especial, que lo absuelve, trayendo consigo el nombramiento de Cortés como Capitán General y Gobernador p.c.r parte del mismo Emperador." ⁵

Sin embargo, más adelante Carlos V envía al Licenciado Don Luis Ponce de León, con instrucciones expresas para tomarle en cuenta a Hernán Cortés su

⁴ PONCE, MARANELA Y VACCARI DE VENTURINI, Litzia, Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela, Instituto Nacional de Historia, Caracas, 1980, p. 12.

⁵ CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS, Historia General de México, Colegio de México, Tomo 1, Tercera Edición, México, 1981, p. 289.

administración a través de un verdadero juicio de residencia, pero no sólo se refería a él, sino también a sus allegados, además de acompañado de un pequeño cuerpo del ejército para aprenderle en caso de resistencia y el 4 de julio de 1526 se publica el pregón para hacer del conocimiento general la existencia del citado juicio.

Este texto rezaba "Sepan todos los vecinos y moradores y estantes y habitantes de esta Nueva España, como el señor Licenciado Luis Ponce de León, juez de residencia de esta Nueva España y sus provincias por su Majestad, a de tomar residencia por mandato de su Majestad a Don Hernán Cortés, Capitán General y Gobernador que ha sido en esta Nueva España, y a sus Alcaldes Mayores y Menores y Capitanes y otros cualesquier oficiales de Justicia y Capitanes que ha tenido en esta Nueva España desde que a ella pasó fasta agora, asimismo Alonso de Estrada, tesorero de su Majestad y Gonzalo de Salazar factor de su Majestad y a su lugares tenientes y para saber como y de que manera cada uno de ellos han usado y ejercido sus oficios, la cual dicha residencia los ha de tomar por tiempo y espacio de noventa días primeros siguientes, que su Majestad por su Providencia Real lo envía mandar los cuales corren y se cuentan desde hoy día en adelante, por ende todas las personas que de los dichos o del cualesquiera de ellos ha sido o son agraviados o estuvieron quejosos, en cualquier manera perezcan ante el dicho Licenciado Luis Ponce de León, dentro del término de noventa días, y en toda

justicia para ello señala audiencia, cada un día en su posada desde los dos y después de medio día.”⁶

El objetivo principal del juicio de residencia, era el de juzgar a los servidores públicos de la época con motivo de actos u omisiones derivadas directamente de sus encargos, lo que constituye una verdadera dirección hacia las responsabilidades de los servidores públicos.

LA PESQUISA.

Es una Institución controladora y fiscalizadora de los oficiales reales, utilizada por los Reyes Católicos, que se iniciaba por una orden de los monarcas al recibir quejas sobre cohechos y tiranía que habían cometido los funcionarios a sus órdenes, promoviéndose con la finalidad de inquirir la comisión de actos individualizados llevados a cabo por oficiales reales determinados y concretos.

Los hechos, objeto de deslindamiento pesquisitivo, consistían en faltas de contenido penal castigable por vía criminal aunque, por la condición de quienes las cometían, y sus consecuencias no sólo se ejecutaban en la esfera penal, sino también en la administrativa.

⁶ CORTÉS Hernán, 1532, en la Carta del Márquez del Valle a su pariente y procurador, Vargas Rea. México.1944, p.26.

Dada la naturaleza de los actos imputados, al oficial que era objeto de ser sometido a pesquisa, se le suspendía inmediatamente en el ejercicio de su oficio de forma categórica e injustificable.

El objeto de la pesquisa se circunscribía a los cargos atribuidos, evitando otro tipo de sanciones ajenas o no relacionadas con su oficio.

De tal suerte, la pesquisa tenía primordialmente una misión punitiva frente a la revisión inspectora de la visita.

I.3. PERÍODO INDEPENDIENTE.

Comienza a existir en México a partir de esta época de independencia un gran desarrollo en cuanto a la regulación y legislación de las responsabilidades de los servidores públicos. No obstante de que en tales leyes se encuentren deficiencias o lagunas, que conforme el avance y necesidades de la sociedad se van modificando para alcanzar solidez y aplicabilidad en un marco de equidad y justicia.

La Constitución de Cádiz de 1812, con características novedosas y revolucionarias en su contenido, dieron gran influencia a las responsabilidades de servidores públicos, ya que tanto en ésta como en la Constitución de Apatzingan, se facultó

expresamente al Supremo Tribunal para conocer de la residencia en la que todo empleado público esté sujeto a ella por disposiciones de las leyes, considerando sujetos de residencia a todos los miembros del poder ejecutivo, los Secretarios de despacho y en general a todo empleado público.

Por lo que respecta a los privilegios de que gozaban algunos servidores de nivel superior, es pertinente destacar el fuero de diputados y senadores de las Cortes y los fueros de la Casa Real que se integraba por Militares y que igualmente en el Estado Mayor entre sus obligaciones estaba el velar y proteger la persona del Rey.

Por otra parte, en 1821, cuando con el ejército trigarante Agustín de Iturbide entró a la Ciudad de México se propuso la instauración de una junta provisional gubernativa creada con la finalidad de legislar y organizar el primer congreso constituyente.

Posteriormente, el 21 de mayo de 1822 cuando Iturbide fue nombrado emperador, funda una Junta Nacional Constituyente, misma que aprobó el reglamento político provisional del imperio y en el que se encuentran insertas algunas reglamentaciones respecto a la actuación en el servicio público, encuadrando la persona del Emperador como sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y el Supremo Tribunal de Justicia tenía como tarea la de juzgar a los funcionarios que incurrieran en ilícitos relacionados con los actos efectuados como servidores públicos.

EL DECRETO DE APATZINGÁN DE 1814.

En este Decreto obra de José María Morelos y Pavón, se incluye un integro sistema de responsabilidades, sujetando a los diputados a juicio de residencia respecto a los actos que corresponden a la administración pública, pudiendo ser acusados por delitos de Estado, herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

La gran influencia que tuvo de la época cortesiana, hizo que este constituyente no olvidara la responsabilidad que se desprende del ejercicio público y se hablará de la creación de un tribunal de residencia que sujetaba tanto a los individuos del supremo gobierno, como a los del supremo tribunal de justicia, y en general a todo empleado público.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

Al ser aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en 1824, en ella se estableció que la Cámara de Diputados y Senadores erigidos como un gran jurado conocerían de las acusaciones hechas al Presidente de la Federación por delitos de traición a la independencia nacional, cohecho, soborno, así como por obstaculizar o entorpecer las elecciones y funciones de las cámaras. En el artículo

38 de dicho ordenamiento legal se estableció que las acusaciones hechas al Vicepresidente serian atendidas por la cámara de diputados.

No obstante que la creación de esta ley tuvo buen funcionamiento dentro del ejercicio público, y estuvo vigente hasta 1835, se decidió crear una nueva Constitución con ideas centralistas, lo que originó que llegara a su fin el sistema federal de ese entonces, debido al desacuerdo entre liberales y conservadores.

Es por lo anterior que se crean las siete leyes en las que se instituye un cuerpo de leyes denominado Supremo Poder Conservador, el cual delimito la responsabilidad de los servidores públicos, y su función primordial era la de juzgar y anular los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, respectivamente, siendo responsable de sus operaciones ante Dios y la opinión pública, con fuero absoluto exclusivamente de los actos derivados de sus funciones, pudiendo ser desaforados por la comisión de delitos del orden común tan sólo si se demuestra tal circunstancia ante el Congreso General.

En este cuerpo de leyes se precisan las responsabilidades de los consejeros de gobierno y de los ministros, indicando los delitos que causarían acción popular contra Magistrados y jueces que los cometieran.

No obstante de que hasta entonces se encontraba regulada la materia de responsabilidades de servidores públicos; también se erigieron otros ordenamientos tales como: el Proyecto de Reformas de 1840; el Proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842; el Proyecto de Constitución de la Minoría de 1842; y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, pero en éstos, no existen novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos en términos semejantes a los de nuestra Constitución.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La constitución de 1857, considerada como una de las que por su nutrida técnica Jurídico constitucional, limpia y perfecciona la experiencia de los legisladores en los congresos constituyentes para dar cabida a una nueva Constitución, que crea las bases para nuestra Constitución.

En materia de responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna un título completo que detalla con mayor precisión y claridad las responsabilidades y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte y los Secretarios de despacho, distinguiendo entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales que cometieran por faltas u omisiones durante el ejercicio de su empleo. Se extiende esta responsabilidad hasta un año después de haber concluido sus funciones.

La institución del gran jurado continuó su aplicación, pero con un procedimiento diferente dependiendo del delito ya fuere común u oficial; con un control más eficaz hacia los funcionarios estatales, y al adoptarse el sistema unicameral, en virtud de que los diputados eran los únicos integrantes del congreso, se regulo con mayor firmeza el fuero de inmunidad de carácter absoluto. Al Presidente de la República y a los gobernadores se les concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo.

En el Decreto expedido el 11 de septiembre de 1857, se prohibió a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos, haciendo extensiva la responsabilidad a los gobernadores de la Entidades Federativas por quebrantamiento a la Constitución y a las Leyes Federales, y al Presidente de la República se le otorga inmunidad especial, en el sentido de que sólo podía ser acusado durante el desempeño de su cargo por delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Como antecedente de la expedición de leyes en materia de responsabilidades, podemos citar, la aprobada por el Lic. Benito Juárez en 1870, en la que se crearon ciertos tipos penales con la denominación de delitos oficiales con sus respectivas sanciones que contemplaban la destitución y la inhabilitación.

Los delitos constituían ataques a las instituciones democráticas y como atentados a las formas de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones y violación de garantías, terminando con una estipulación referente a violaciones graves a la Constitución o Leyes Federales.

I.4. PERÍODO ACTUAL.

En los años de 1917 a 1940 se resolvieron diversos casos de responsabilidad de servidores públicos, sin que existiera una ley que reglamentara esta materia, pero no obstante ello, en el Código Penal de 1929 en su título IX, libro II, habían cinco capítulos bajo el rubro de "De los delitos cometidos por funcionarios públicos" y que en los cuatro primeros capítulos comprendían los hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, considerados como delitos comunes, y en el capítulo V únicamente se regulaba a los que podían cometerse por los altos funcionarios de la Federación.

En el Código Penal de 1931, en su título X de igual forma contenía cinco capítulos, y a diferencia del anterior de 1929, olvidó definir y hacer distinción entre delitos cometidos por los altos funcionarios; es decir, solamente constituían delitos comunes.

A raíz de la problemática que surgió con respecto a la distinción entre los delitos denominados comunes y los cometidos por los altos funcionarios, "en 1935 el Presidente Lázaro Cárdenas, solicitó permiso al Congreso General para que en uso de las facultades extraordinarias, legislar en materia penal y procesal penal, dando origen a la ley de responsabilidades de 1940, que también provocó polémica y confusión respecto de la naturaleza de estos delitos." ⁷

En 1980, se publica la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, denominada la ley de amnistía, por que en ella se habían derogado artículos relativos del Código Penal aplicables a funcionarios públicos, lo que ocasionó la libertad de varios procesados, pues no se contemplaban ciertos delitos como tales, provocando así su nula eficacia.

A medida de que fue necesario implantar en forma eficaz y apropiada una reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos, en 1982 se reforma el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se crea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene como objeto primordial la regulación de la conducta de los servidores públicos y que ésta se apege estrictamente a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad,

⁷ Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, México, 1994, p.p. 44 y 45.

economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren en caso de incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Era necesario que existiera una autoridad que vigilara la actuación de los servidores públicos, es por ello que conjuntamente con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades citada, nace la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública que anteriormente se encontraban dispersas en otras dependencias.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones

administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Con base en el análisis permanente de las normas jurídicas que regulan la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Derivado de lo anterior, el 24 de diciembre de 1996 se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control, traducidas en los siguientes aspectos:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Con la actualización de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se da un gran paso para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas, que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

I.4.1. MARCO CONSTITUCIONAL.

En el artículo 108 constitucional se determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, entre ellos los representantes de elección popular, miembros del poder judicial, funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los tribunales de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Por su parte, el artículo 109 constitucional dispone que 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 demás normas conducentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

El artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y

las autoridades para aplicarlas. Asimismo, el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Por su parte, el artículo 23 constitucional establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

En este sentido, el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3° de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Cabe apuntar que en relación al marco jurídico antes mencionado, se desprende la gran importancia de la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

I.4.2. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Como hemos visto anteriormente, con la reglamentación del Título IV constitucional, se crea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada el 31 de diciembre de 1982, y en la cual se contemplan cuatro elementos básicos; la responsabilidad política y la declaración de procedencia; las responsabilidades administrativas; el registro de situación patrimonial; y la fundamentación de la actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la responsabilidad penal y la responsabilidad civil.

La responsabilidad política se establece a través del juicio político, "que es el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo".⁸

La naturaleza del juicio político, para algunos tratadistas mexicanos se aproxima al proceso penal, calificándolo como "un modelo de enjuiciamiento penal muy similar al que existe en otras latitudes".⁹

⁸ RIVA PALACIO, Antonio, Juicio Político. Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades, INAP, México, 1984, p.82.

⁹ BARREDA LUIS DE LA; Righi, Esteban y Fellini, Zurita, "Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Alegatos, Num. 6, mayo-agosto de 1987, p. 19.

Entre los sujetos que pueden ser acreedores a responsabilidad política, ya sea por ser parte integrante del poder público, o por su jerarquía o por la importancia de sus funciones, se encuentran "los senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados."¹⁰

Las responsabilidades políticas son sancionables con destitución e inhabilitación, observándose y sujetándose con estricto apego a la garantía que establece el artículo 16 constitucional, salvaguardando los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia.

La declaración de procedencia, es un procedimiento de investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito, para aquellos servidores públicos que la Constitución determina el requisito del desafuero, y así proceder en su contra de acuerdo a la legislación penal.

¹⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México. 1997, p. 9.

Este procedimiento, tiene el carácter de unicamaral, con la finalidad de que sea expedito por que no tiene naturaleza jurisdiccional, y no entra al fondo del asunto, ya que consiste únicamente en quitar un obstáculo para la persecución de un delito cometido por un servidor público investido de fuero.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa, es la que se refiere a la obligación de todo servidor público, encaminada a salvaguardar la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe de observar en el desempeño de su empleo cargo o comisión y se da específicamente por el incumplimiento de tales principios.

El sistema de responsabilidades administrativas inicia en un catalogo general de deberes comunes para todos los servidores públicos, que se encuentran contenidos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, y que su incumplimiento trae como consecuencia la imposición de una sanción dependiendo de la gravedad de la responsabilidad en que se incurra.

Como parte del propósito de la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era indispensable que surgiera la obligación de los servidores públicos para que manifestaran los bienes que posean, para asegurar su operatividad y eficacia. De tal manera que se impone la obligación a todo servidor público de manifestar sus bienes al momento de asumir el cargo y al término de éste.

De igual forma y derivado de la práctica viciosa que daba camino a la corrupción, se prohíbe el que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas que tengan alguna vinculación con las facultades de que están investidos.

La actuación de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encuentra contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en materia de responsabilidades la fracción XVII de este numeral establece la facultad de conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como aplicar las sanciones correspondientes conforme a la ley.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la contraloría interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y

aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales órganos internos de control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la propia Ley.

De igual forma destaca que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los órganos internos de control en las dependencias para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

CAPÍTULO SEGUNDO
LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO SEGUNDO

II. LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

En este capítulo se vierten los conceptos fundamentales de la responsabilidad de los servidores públicos, razón por la que aún cuando en forma somera son tratados, se estima que el aborarlos es necesario para tener una visión general sobre la materia y así advertir una correcta ubicación del tema fundamental de este trabajo de tesis.

II.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

En el ámbito del Derecho Administrativo, encontramos una distinción exacta entre "funcionario y empleado público, entendiendo al primero como el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la Administración con los administrados, expresando ante éstos, la voluntad de aquel, y el segundo es el que prestando sus servicios en la administración, no actúa en dicha delegación y lo hace exclusivamente en las relaciones internas de la misma Administración."¹¹

No obstante ello, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes administrativas no se precisan los efectos jurídicos de la diferenciación

¹¹ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo III, Ed. La Ley, Argentina, 1964, pp.4-5.

entre funcionario y empleado público, lo que va perdiendo el sentido hacia un carácter general, para denominarlos trabajadores al Servicio del Estado.

En principio, es importante señalar qué debemos entender como servidor público; el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina como tal a los representantes de elección popular, de entre ellos al C. Presidente de la República; a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal; funcionarios, empleados y 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 igual forma las Constituciones de los Estados de la República precisarán, 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.

A mayor abundamiento, el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, da una extensión mayor al concepto de servidor público ubicando a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, lo que permite tener una visión más amplia del mismo.

Ahora bien con relación al concepto de servidor público, la legislación no hace una definición correcta, y los tratadistas no abordan con precisión el concepto prefiriendo

aludir a los sujetos que deben considerarse como tales; sin embargo, cabe citar lo que al respecto dice el maestro Miguel Galindo Camacho en su obra Derecho Administrativo, al definirlos como "toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque éstos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder."¹²

II.2. OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

El artículo 47 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como obligaciones de todo servidor público que deben observarse en el ejercicio de la función pública para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las siguientes:

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

¹² GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1995, p. 193.

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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

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;

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;

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

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

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 aquéllos 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;

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;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las

personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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;

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;

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

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

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;

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

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

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

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos." ¹³

Como podemos observar nuestro sistema de responsabilidades de servidores públicos, descansa en un Código Etico de Conducta del sector público y que su transgresión o incumplimiento, trae como consecuencia la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos cuyas conductas se alejen del correcto actuar dentro del servicio público.

Esta obligaciones pueden variar de acuerdo con la función específica que realice cada servidor público, en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia; sin embargo, existen ciertos principios que sustentan las obligaciones antes mencionadas, principios creados por el legislador constitucional y que se encuentran plasmados en el artículo 113 de nuestra Carta Magna, como se advierte de la siguiente transcripción:

¹³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Op.cit., p. 59-63.

"Artículo 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..." ¹⁴

Los citados principios no están definidos ni en la legislación ni en jurisprudencias, por lo que para su definición se acudió a algunos aspectos doctrinales e inclusive lo que en la materia señalan los diccionarios jurídicos.

II.2.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este principio es tan importante que inclusive se establece en la constitución como garantía individual, por lo que constituye una premisa fundamental de la actuación del Estado a través de todo servidor público.

Este principio refiere que la actuación de los servidores públicos debe realizarse con estricto apego a la ley, es decir, que la conducta del servidor público debe tener siempre su apoyo en una norma, con lo que en forma simultánea se salvaguarda tanto el interés de los gobernados, como el interés general de la sociedad.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales. México 2000. p 70.

Como consecuencia, la lesión que se produzca por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública por la afectación de los bienes o valores jurídicamente tutelados, trae necesariamente aparejada la imposición de sanciones, independientemente de que afecten o no en forma directa los derechos de un particular.

II.2.2. EL PRINCIPIO DE HONRADEZ.

La honradez es un principio que se caracteriza por la manera de obrar con rectitud por parte del individuo, en el servicio público, se traduce en la cualidad de no apartarse del camino recto, con base a principios morales que residen en todas las personas de acuerdo a su educación y cultura, la conducta de los servidores públicos debe apegarse estrictamente a este principio, ya que su inobservancia y desacato rompe con el esquema de respeto y credibilidad hacia las instituciones de gobierno en forma general, pero en forma particular castigado por su incumplimiento.

Manuel Ma. Díez, afirma que "el deber de "dignidad", se llama también de "integridad" e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función pública, como fuera del cargo en sus relaciones sociales.

En cuanto al ejercicio del cargo, abarca las relaciones del funcionario con sus superiores, con sus iguales, con sus subalternos y con el público interesado en los asuntos a su cargo." ¹⁵

Es evidente que todo servidor público debe cumplir con sus obligaciones en el ejercicio de la función pública, debiendo mantener un correcto desempeño como persona tanto en el ámbito familiar y social, que como profesional en el ámbito laboral.

II.2.3. EL PRINCIPIO DE LEALTAD.

Este principio tiene como elemento fundamental la fidelidad, esto es, el servidor público debe realizar los actos de la función que desempeña, sin atentar contra el Estado o la institución en que labora, es decir, sus actos serán acordes con las metas y principios que rigen la institución en la que presta sus servicios.

II.2.4. EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.

¹⁵ DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, p. 120.

Este principio refiere en esencia el actuar en un plano ajeno a las inclinaciones de cualquier tercero, limitándose en todos los casos a ajustar su conducta frente a las demás personas de acuerdo a las normas o reglas establecidas, sin anteponer preferencias no reguladas por las mismas.

El carácter del que es justo como pudiera asimilarse a la imparcialidad, radica o se centra bajo la premisa de que el desarrollo de la función pública, no puede sacrificar la justicia a consideraciones personales; es decir, deberá darse a cada quién lo que le corresponde conforme a las reglas predeterminadas, en forma justa y equitativa, ya que no se puede beneficiar a unos en perjuicio de otros por inclinaciones de ninguna índole.

II.2.5. EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA.

El concepto de eficiencia abarca diversos aspectos, pero radica esencialmente en que todo empleado público debe dedicarse al cumplimiento del servicio, de su empleo, cargo o comisión con atingencia y ahínco, debiendo utilizar los recursos públicos que tenga asignados, única y exclusivamente para los fines a que están afectos.

Otro aspecto que podemos mencionar en forma general en relación a la eficiencia en el servicio público, es que está vedado, presentarse después de la hora establecida para el horario de trabajo; de igual manera, durante ese lapso ausentarse o dedicarse a otros menesteres, ya que afecta el desarrollo de la función pública.

II.3. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

De conformidad con lo que disponen los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se configura por cuatro vertientes:

A).- La responsabilidad política para determinados servidores públicos con categoría de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;

C).- La responsabilidad administrativa para los servidores públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública,

D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación causen daños patrimoniales.

Para el estudio que nos ocupa, la responsabilidad administrativa es la que se refiere a la actividad del servidor público, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, "la responsabilidad administrativa está relacionada con las faltas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones"¹⁶

II.3.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La sanción administrativa en forma general, se traduce en "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo".¹⁷

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1961, p. 484.

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México, 1994, pp. 2872-2873.

Ahora bien, el menoscabo que se causa por el incumplimiento de las obligaciones en el servicio público, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Es importante señalar que el propósito del Estado para castigar o penar al infractor de una ley administrativa, es por que no la obedece, o no la cumple, y los objetivos que se persiguen en esa ley administrativa y en la práctica para sancionar, pueden ser preventivos o represivos; correctivos o disciplinarios; tributarios o de castigo, y de pena, con lo que prevalece el poder punitivo de la administración en relación al poder ejemplificador o meramente correctivo.

Ahora bien, en el ámbito administrativo el incumplimiento de las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, trae como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las que para mejor comprensión del tema, se transcriben a continuación:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación Privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica, e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público."¹⁸

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

"El apercibimiento se concreta en una llamada de atención, en hacer ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas."¹⁹

Respecto a la amonestación, se concibe como una corrección disciplinaria, que tiene por objeto llamar la atención o puntualizar una o varias conductas con el propósito de que no se vuelvan a realizar, a fin de mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, con dicha medida se pretende encauzar la conducta de un servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

¹⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Op.cit. p. 65.

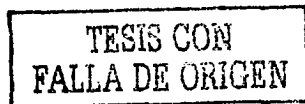
¹⁹ MARTINEZ BULLE GOYRI, Víctor. M. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, México, 1994, p. 65.

La suspensión consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado; en ese sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensión; la que tiene el carácter de sanción y que está contemplada en el artículo 53, fracción III; y la que prescribe el artículo 64 , fracción IV, que no tiene esa naturaleza, pues se trata de una medida de carácter precautorio o preventivo, con el objeto de continuar o conducir convenientemente las investigaciones respecto a la probable responsabilidad del propio servidor público, además de que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

El artículo 56, fracción I, de la ley de responsabilidades citada, establece que la suspensión como sanción, será por un período no menor de tres días y no mayor de tres meses.

La destitución es una sanción administrativa, por medio de la cual se separa al servidor público del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando, por habersele encontrado responsable en términos de la ley de la materia.

La inhabilitación es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por una autoridad administrativa o por una autoridad judicial.



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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia."²⁰

Por último la sanción económica, consiste en una multa que impone la autoridad administrativa o judicial al servidor público, con el propósito de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de corregir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza o patrimonio.

²⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Op.cit. p. 65.

Los criterios para la imposición y aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos probables responsables, se encuentran contenidos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, atendiendo a lo siguiente:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

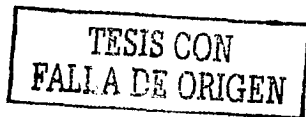
IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.²¹

²¹ *Ibid.*, p. 66.



I.3.2. AUTORIDADES FACULTADAS PARA IMPONER SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las autoridades que conforme a la ley se encuentran facultadas para la imposición de sanciones administrativas son: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

De conformidad con lo que establece el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las facultades sancionadoras, tanto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como de las contralorías internas son concurrentes por que participan de la misma finalidad; esto es, la substanciación del procedimiento de determinación de responsabilidades y la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

A mayor abundamiento, el artículo 60 de la Ley de Responsabilidades citada, establece que "la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias."²²

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para

²² ibid., p. 68.

designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos.

De igual forma señala que éstos dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo el carácter de autoridad y realizando la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

La facultad para la aplicación de sanciones administrativas, tanto de la Secretaría como de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, debe observar las reglas establecidas en el artículo 56 de la Ley de Responsabilidades citada, conforme a lo siguiente:

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

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos



consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad."²³

Ahora bien, para la debida observancia del desempeño en la función pública y para evitar que conductas desleales afecten el exacto cumplimiento de la ley, en el

²³ Ibid., p. 67.

artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece la obligación de todo servidor público para denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad a la que pertenezca, los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

De igual forma, señala que "la contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones."²⁴

De todo lo anterior, se desprende que la autoridad especializada para vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes lo es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con auxilio de los Organos Internos de Control.

²⁴ Ibid., p. 68.

II.3.3. LA PRESCRIPCIÓN.

La prescripción como concepto jurídico se define como la pérdida o adquisición de un derecho por el simple transcurso del tiempo; para el estudio que nos ocupa, se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para sancionar la conducta infractora del servidor público por el simple transcurso del tiempo.

El artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo, determina que tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones que impliquen responsabilidad en el servicio público, la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, y cuando fuesen graves los actos u omisiones los plazos no serán inferiores a tres años.

En ese sentido, para la imposición de las sanciones tanto administrativas como económicas, invariablemente se deberán de tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el Artículo 78 de la Ley de la materia; toda vez que el actuar con la debida oportunidad y prontitud, evitará que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

Al respecto el citado numeral establece:

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

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

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

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

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa."²⁵

Todo lo anterior, deja en claro que la autoridad debe actuar con la debida celeridad y oportunidad para imponer las sanciones correspondientes, al detectar alguna responsabilidad administrativa cometida por algún servidor público, para evitar que queden impunes las conductas transgresoras de la ley.

²⁵ Ibid., p. 75.

CAPÍTULO TERCERO
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ACTUAL DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

CAPÍTULO TERCERO

III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ACTUAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

III.1. LA QUEJA Y LA DENUNCIA.

La queja y la denuncia son los mecanismos mediante los cuales la autoridad tiene conocimiento de quien, cuando y como se ha transgredido la ley; es decir, detecta la comisión de irregularidades en el servicio público, pero antes de entrar en materia, daremos la definición de cada una para mejor comprensión del tema.

Queja.- El Diccionario Jurídico Mexicano la define como "una denuncia contra determinadas conductas judiciales que se consideran indebidas, se ha regulado en el ordenamiento mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo."²⁶

Denuncia.- "Como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1994, pp. 2644-2645.

objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos."²⁷

Como se ha dicho en el capítulo anterior, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen las obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y también un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades atribuibles a servidores públicos, así como las sanciones administrativas correspondientes.

La aplicación de estas sanciones persiguen una doble finalidad, castigar al responsable de una infracción, y prevenir la comisión futura de nuevas infracciones; pero esto no sería posible si no se contemplaran los mecanismos idóneos y los medios adecuados para detectar irregularidades en que incurran los servidores públicos.

Ahora bien, la función pública obliga a los superiores jerárquicos a vigilar la conducta y comportamiento de los inferiores sujetos a su dirección, pero aunque es necesario, es insuficiente, y por ello que resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia del servicio público.

²⁷ Ibid., Tomo 2. p. 899.

Por lo anterior, la recepción de quejas y denuncias tienen un papel fundamental en el sistema de responsabilidades, aunque no es el único medio por el que puede la autoridad detectar las irregularidades e iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades, por que también puede detectarlas, ya sea por el resultado de una actuación oficiosa, o por las conclusiones de las auditorías practicadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como por las Contralorías Internas de las mismas, así como los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, y las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o los hechos que aparentemente puedan ameritar alguna sanción administrativa deben hacerse del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o de las Contraloría Internas de las Dependencias, por medio de quejas o denuncias hechas por los servidores públicos o por cualquier persona y deben ocuparse sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta con mecanismos receptores de quejas y denuncias, entre las que se encuentran:

"Las oficinas de quejas y denuncias de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el SACTEL, la oficina de quejas contra abusos de policías, los Módulos del Programa Sanitario; los órganos de control y vigilancia de los Comités de Solidaridad; las notas periodísticas el correo etc.

Solicitud del Ministerio Público a la Contraloría General o a las Contraloría Internas de las Dependencias, que se inicie el procedimiento de investigación administrativa respectivo.

Auditorías que podrán ser practicadas tanto por la Contraloría General como por las Contraloría Internas de cualquiera de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Pliego de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal.

Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando de éstas deriven presuntas responsabilidades imputables a servidores públicos.

Actuación oficiosa de la autoridad, a la que le corresponde instrumentar un programa ordinario de fiscalización, control y prevención."²⁸

²⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. México 1996. p. 20.

Ahora bien, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que:

"En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."²⁹

Con respecto a los requisitos mínimos que deben contener las quejas y las denuncias, es pertinente señalar sin ellos no es posible su tramitación, los cuales se promoverán conforme a lo siguiente:

"A) Datos del quejoso o denunciante.

- Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por el.

- Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar. (si es el caso de servidor público, entonces la Unidad de adscripción).

²⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Op.cit.* pp. 63-64.

- Ciudad.

- Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.

B) Datos del denunciado.

- Nombre del denunciado.

- Unidad de adscripción del denunciado (si fuere el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).

C) Descripción de los hechos.

- El quejoso o denunciante hará una breve relatoria de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a algún servidor público.

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

- El quejoso o denunciante, una vez que hubiese cubierto los anteriores requisitos, entregará su queja o denuncia a la persona encargada de la oficina correspondiente.
- La persona encargada de la oficina de quejas o denuncias recibirá la promoción y revisará que no se haya omitido ningún requisito.
- Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia se entregará a los quejosos o denunciantes acuse de recibo sellado.³⁰

Existen personas que suelen presentar quejas o denuncias a través de los medios de comunicación, siendo necesario considerar ciertos aspectos con respecto a la presentación ante estos medios.

En principio, la autoridad de considerarlo pertinente pedirá al autor de la nota que ratifique su denuncia o queja, con la finalidad de dar inicio a la investigación correspondiente; si por la naturaleza de los hechos denunciados, de la información y antecedentes que estén relacionados con el artículo periodístico resultan veraces y con cierta certeza, la autoridad podrá ordenar actuaciones oficiosas sin la ratificación del autor de dicha nota, y si en cambio del contenido de la nota o artículo periodístico se aprecia que carece de elementos que presuman su veracidad, la misma se archivará.

³⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Guía. Op.cit., p.24.

Por otro lado, también existe la promoción de quejas y denuncias anónimas, las cuales pueden o no ser atendidas, pero debido a la trascendencia de los hechos que se denuncien, es importante que se analicen y se atiendan cuando así se requiera, por lo que cuando se presente una promoción de esta naturaleza sin la identificación o presentación de su autor, pero se acompañe a la misma extensa información o suficiente material probatorio en relación con la queja o denuncia, la Secretaría de Contraloría o las Contralorías Internas según corresponda, podrán determinar de oficio, la realización de la investigación correspondiente si consideran que hay elementos que puedan configurar alguna responsabilidad.

De igual forma, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece en diversos de sus artículos, la obligación específica de los servidores públicos de denunciar las irregularidades cometidas por otros servidores públicos, no importando la posición, naturaleza de las funciones o el nivel jerárquico.

La fracción XX del artículo 47 de la Ley citada, expresa que es obligación de todo servidor público:

"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.”³¹

De la transcripción anterior, y conforme a la práctica profesional se puede desprender que la denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Dependencia, si es en contra de servidores públicos de la misma dependencia; o bien presentarse en la Contraloría Interna de la Entidad de que se trate o en la Contraloría Interna de la dependencia que se desempeñe como coordinadora de sector, si es en contra de servidores públicos adscritos a las entidades de un sector determinado; o según sea el caso, la denuncia deberá presentarse en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, si es en contra de servidores públicos adscritos a ésta, o bien en contra de los Contralores Internos de las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Para el caso de que la denuncia no fuese recibida en la Contraloría correspondiente, o exista el temor de que no sea atendida debidamente, ésta podrá presentarse en la Secretaría de Contraloría citada para la atención correspondiente.

Antes de dar inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades conforme al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades

³¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley. Op.cit. p. 62.

de los Servidores Públicos, es necesario que la autoridad agote ciertos procedimientos preparatorios o etapas tales como la recepción, la ratificación, la admisión, la tramitación y la investigación que trataremos en un apartado especial.

La recepción se dá cuando las autoridades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, reciben una queja o denuncia, y al entrar en contacto con el promovente, conocen la naturaleza o materia de los hechos denunciados, teniendo la obligación de asesorarlo con respecto a las dudas o cuestionamientos que se formulen o presenten.

La ratificación es el acto jurídico por medio del cual la autoridad solicita al quejoso o denunciante que confirme los hechos que narra en su promoción, para que sostenga su dicho y el porque considera que son ciertos; es decir, sostiene la imputación en sus términos.

Durante la ratificación o en cualquier momento posterior, ya sea durante la investigación o en la substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar elementos probatorios supervenientes.

Resulta importante señalar, que la falta de ratificación de las quejas y denuncias presentadas personalmente por los promoventes, no será obstáculo para que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

En la etapa de admisión las autoridades deben diferenciar las promociones que se presentan por incumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tienen como propósito la prevención y sanción de los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, así como de las promociones que tengan un seguimiento o propósito distinto, como el cobro excesivo de un derecho o de una contribución o la falta de pavimentación de una calle etc.

En la etapa de tramitación, las quejas o denuncias recibidas por las autoridades se integraran en expedientes con el propósito de iniciar la investigación que corresponda, de acuerdo a la naturaleza de los hechos consignados en los mismos.

Estos procedimientos preparatorios no corresponden en si al procedimiento mismo, ya que éste se conforma de otras formalidades las cuales trataremos posteriormente, porque si bien una queja o denuncia pueden dar origen a un procedimiento administrativo, en muchos casos, puede ser que al no existir los elementos suficientes se archive una queja o denuncia al resultar improcedente, de esta forma, el período que comprende la recepción de una queja o denuncia y el inicio del procedimiento administrativo a través de la notificación del citatorio para audiencia,

constituye un período de investigación, el cual es de suma importancia, ya que de sus conclusiones preliminares le permitirán a la autoridad determinar o no la incoación del procedimiento administrativo respectivo.

Por otro lado, el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina que:

"La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten."³²

Lo anteriormente transcrito, es con la finalidad de que al presentarse una queja o denuncia en contra de cualquier servidor público, se garanticen y aseguren las garantías y salvaguardas que otorga la ley en favor de los quejosos o denunciantes,

³² *ibid.*, p. 64.

para que en forma alguna sean objeto de molestias, intimidaciones o se les inhiba al presentar cualquier promoción de esta naturaleza.

Ahora bien, si el quejoso o denunciante es un servidor público, no podrá ejercerse represalia alguna en contra de él, por el hecho de haber denunciado hechos presuntamente irregulares y atribuidos a cualquiera de sus compañeros de trabajo, ya sean inferiores o superiores en jerarquía o iguales en nivel.

Las autoridades administrativas que estén conociendo o atendiendo una queja o denuncia deben vigilar y cuidar bajo su responsabilidad, que con motivo de una queja o denuncia presentada por un servidor público, éste no sea; cesado, destituido o separado de su cargo; suspendido provisional o indefinidamente de sus funciones; o se le transfiera a otra unidad de adscripción, causándole molestias; o que sea objeto de amenazas o de causarle males o venganzas; u obligado bajo cualquier forma de violencia moral, a desistirse de la queja o denuncia que presenta.

III.2. LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA.

Si bien todas las etapas anteriormente citadas son importantes, no menos resulta la etapa de investigación, ya que en ésta la autoridad administrativa dilucida si un servidor público a incurrido o no en responsabilidad administrativa.

La investigación es una actividad que realiza la autoridad, encaminada al esclarecimiento y comprobación de las cuestiones o problemas que se presentan con motivo de la presentación de una queja o denuncia.

En efecto, la investigación administrativa tiene como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que dieron origen a la queja o denuncia, corroborando la veracidad de los hechos asentados en ésta y que puedan presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

De todas las actuaciones que se realicen se dejará constancia por escrito, pudiendo ser éstas de tipo contable, diversas declaraciones o testimonios de testigos o de cualquier otra especie, y deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas.

En ningún caso podrá suspenderse la investigación o mandar archivar un expediente generado durante la tramitación de un procedimiento administrativo, por desistimiento del quejoso o denunciante.

III.3. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Por formalidades según el maestro Carlos Arellano García, se debe entender "como los requisitos externos de realización de los actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales para la validez de ellos dentro del proceso."³³

Ahora bien, el maestro Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, hace alusión a lo que señala el Licenciado Bassols, ex profesor de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, en relación a las formalidades esenciales del procedimiento, que dice "que ese procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14, reunirá en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales:

1° Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar sus defensas.

2° Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.

³³ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Porrúa, México, 1997, p. 71.

3° Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones.

4° Por último, que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.³⁴

Por otro lado, los Tribunales Federales han sustentado en diversas tesis jurisprudenciales, en cuanto a las formalidades del procedimiento, que en primer término, en éstas deba darse la oportunidad a los servidores públicos para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento, pudiéndose reducir a cuatro;

La primera en la cual se entera al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene como finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa;

La segunda relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes;

³⁴ FRAGA. Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 262.

La tercera referentes a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes;

La última, debe dictarse la resolución que decida sobre el asunto.

En ese sentido, cabe puntualizar que el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades se conforma de todas estas cuatro formalidades esenciales; es decir, debe darse a conocer al servidor público, la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyan, para que tenga la oportunidad de aportar los medios probatorios que crea necesarios en su defensa, se debe darle la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, para que una vez agotado el procedimiento se dicte la resolución correspondiente en términos legales.

III.3.1. LAS NOTIFICACIONES.

La notificación es el "acto mediante el cual con las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesada en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal."³⁵

³⁵ DE PINA Y DE PINA VARA. Diccionario de Derecho. Porrúa, México, 1996, p 383.

La notificación para el Maestro Carlos Arellano García, la debemos entender como "la acción de notificar y consiste en saber, con efectos jurídicos, cierto dato al destinatario de la notificación. Es dar noticia oficial de algo a una persona."³⁶

Como podemos observar la notificación es un aspecto que da formalidad a los actos que emite la autoridad, al hacerlos del conocimiento en el caso que nos ocupa al servidor público probable responsable, para que cumpla con el mandato de la autoridad administrativa.

El Código Federal de Procedimientos Penales, dispone de 10 artículos que regulan la forma de como han de llevarse a cabo las notificaciones, y para tal efecto se mencionan los siguientes:

Notificaciones

"ARTÍCULO 103

Momento para efectuarse

Las notificaciones se harán a más tardar el día siguiente al en que se dicten las resoluciones que las motiven.

³⁶ ARELLANO GARCIA, Carlos. Op.cit. p. 381.



Cuando la resolución entrañe una citación o un término para la práctica de una diligencia, se notificará personalmente con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos, el día y hora en que se haya de celebrar la actuación o audiencia a que se refiera, debiéndose tomar en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 72 de este código, y asistiéndose de traductor si la persona por notificarse no habla o no entiende suficientemente el idioma castellano.

ARTÍCULO 104

Las resoluciones contra las cuales proceda el recurso de apelación, se notificarán personalmente a las partes por conducto del secretario o actuario del tribunal.

Las demás resoluciones -con excepción de los autos que ordenen aprehensiones, cateos, providencias precautorias, aseguramientos y otras diligencias análogas respecto de las cuales el tribunal estime que deba guardarse sigilo para el éxito de la investigación- se notificarán al detenido o al procesado personalmente, y a los otros interesados, en la forma señalada en el artículo 107 de este código.

ARTÍCULO 105

En los casos a que se refiere la segunda parte del artículo anterior, las resoluciones que deban guardarse en sigilo solamente se notificarán al Ministerio Público. En los demás no será necesaria la notificación personal al inculpado, cuando éste haya autorizado a algún defensor para que reciba las notificaciones que deban hacersele.

ARTÍCULO 106

Cuando el inculpado tenga varios defensores designará a uno de ellos para que reciba las notificaciones que correspondan a la defensa, sin perjuicio de que sean notificados alguno o algunos de los demás, si lo solicitaren al tribunal.

Si no se hace esa designación, bastará notificar a cualquiera de los defensores.

ARTÍCULO 107

Los actuarios o secretarios del tribunal que hagan las notificaciones que no sean personales, fijarán diariamente en la puerta del tribunal una lista de los asuntos acordados, expresando únicamente el número de expediente y el nombre del inculpado, y asentarán constancia de ese hecho en los expedientes respectivos. En los lugares donde hubiere Boletín Judicial de la Federación, la lista se publicará en él.

Sí alguno de los interesados desea que se le haga notificación personal, podrá ocurrir a más tardar al día siguiente al en que se fije la lista o se haga la publicación en el Boletín Judicial de la Federación, solicitándola del actuario o secretario del tribunal. Sí no se presentaran los interesados en ese término, la notificación se tendrá por hecha al tercer día de que se fije la lista en la puerta del tribunal o de que se hubiere publicado en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 108

Omisión de designar domicilio

Las personas que intervengan en un proceso designarán en la primera diligencia un domicilio ubicado en el lugar, para recibir notificaciones. Sí por cualquier circunstancia no hacen la designación, cambian de domicilio sin dar aviso al tribunal o señalan uno falso, la notificación se les hará, aún cuando deba ser personal, en la forma que establece el artículo anterior.

ARTÍCULO 109

Notificaciones personales

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La notificaciones personales se harán en el tribunal o en el domicilio designado. Si no se encuentra al interesado en el domicilio designado, se le dejará con cualquiera de las personas que allí residan, una cédula que contendrá: nombre del tribunal que la dicte, causa en la cual se dicta, transcripción, en lo conducente, de la resolución que se le notifique, día y hora en que se hace dicha notificación y persona en poder de la cual se deja, expresándose, además, el motivo por el cual no se hizo en persona al interesado.

Si el que deba ser notificado se niega a recibir al funcionario encargado de hacer la notificación, o las personas que residan en el domicilio se rehusan a recibir la cédula, o no se encuentra nadie en el lugar, se fijará la cédula en la puerta de entrada.

ARTÍCULO 110

Si se probare que no se hizo una notificación decretada, o que se hizo en contravención de lo dispuesto en este capítulo, el encargado de hacerlo será responsable de los daños y perjuicios que ocasione la falta y se le juzgará con arreglo a la ley, si obró con dolo. En caso contrario, se le impondrá alguna corrección disciplinaria.

ARTÍCULO 111

Si a pesar de no haberse hecho la notificación en la forma que este código previene, la persona que debe ser notificada se muestra sabedora de la providencia se tendrá por hecha la notificación.

ARTÍCULO 112

Las notificaciones hechas contra lo dispuesto en este capítulo serán nulas, excepto en el caso del artículo anterior.³⁷

III.3.2. EL CITATORIO.

Como una de las formalidades que contempla el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades se encuentra el citatorio, ya que en el se hará saber al servidor público la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma, lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, según lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64.

³⁷ Código Federal de Procedimientos Penales, Ediciones Delma, México, 2001, pp. 20-22.

Es importante señalar al respecto, que por citar, se debe entender como el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se apersona ante ella en el día y hora que previamente ha designado, y en cambio notificar debe entenderse como el medio legal mediante el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial o administrativa, sin embargo la ley hace alusión a la citación pero no menciona la notificación, y en ese sentido se puede considerar a la citación como una especie de esta última. Por lo anterior se desprende que la citación deberá practicarse con las mismas formalidades que cualquier notificación.

El citatorio para la audiencia de ley, se emite por medio de oficio y deberá contener lo siguiente:

"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 se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las

fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 42 del Código Federal de Procedimientos Penales; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el órgano interno de control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón.

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 103 al 112 del Código Federal de Procedimientos Penales 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.³⁸

³⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Guía. Op.cit., pp. 55-56.

Para darle mayor formalidad a la celebración de la audiencia y para que tenga conocimiento de todo lo actuado dentro del procedimiento, conforme a lo que establece el artículo 67 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se debe de notificar al Titular de la Dependencia o Entidad según corresponda, para que designe un representante que participe en las diligencias.

Esta designación, tiene como finalidad que éste realice funciones de colaboración y coadyuvancia con las autoridades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ubicando su posición de igual forma que la del órgano de autoridad, por lo que si en el caso de que no fuese designado o no se presente a la audiencia o a la práctica de alguna diligencia, su ausencia no afectará el desarrollo del procedimiento, por no ser un requisito de procedibilidad.

III.3.3. LA AUDIENCIA DE LEY.

Como se ha visto en el apartado correspondiente a las formalidades del procedimiento, es principio constitucional que antes de emitirse una resolución, deba darse la oportunidad a los servidores públicos para que sean oídos en defensa de sus intereses, premisa fundamental en la que descansa la garantía de audiencia que abriga el artículo 14 constitucional.

Esta es precisamente la etapa en la que el servidor público probable responsable, deberá hacer frente a las imputaciones hechas por la autoridad en torno a la irregularidad o irregularidades cometidas en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, para que según sea el caso se declare responsable de las mismas, y en caso contrario, desvirtúe dichas imputaciones con los elementos probatorios que tenga a su alcance o crea son los convenientes para su defensa.

En el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que la celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento en que sea formalmente notificado el oficio citatorio.

Al término de la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas, tendrán que resolver sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia o Entidad y al superior jerárquico.

Ahora bien, si en la audiencia de ley la autoridad descubre que no cuenta con elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen una nueva

responsabilidad administrativa a cargo del probable responsable o de otras personas, podrá disponer de la práctica de otras investigaciones para allegarse de más elementos y citar para otra u otras audiencias al servidor público.

III.3.4. PRUEBAS Y ALEGATOS.

PRUEBAS

La prueba según el Diccionario Jurídico Mexicano, proviene "Del latín *probo*, bueno, honesto y *probandum*, recomendar, aprobar, experimentar, patentizar, hacer fé.

En sentido estricto, la prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes."³⁹

Las pruebas más elementales en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades son las auditorías practicadas por los órganos internos de control, y éstas deben contener como mínimo; oficios de comisión dirigidos al

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op.cit. p. 2632.

visitado debidamente notificado; actas de inicio y conclusión de auditoría, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada; y conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, y señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar en su caso, el daño patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido atribuido al servidor público. Las actas administrativas que se levanten con motivo de los hechos que se le imputan al probable infractor y todos los documentos en que se asienten tales hechos ello, deberán estar firmados al margen y al calce de todas las hojas con firma autógrafa.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia de ley, 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, (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 cuando así proceda, la preparación de las pruebas que así lo requieran.

Conviene hacer mención que las pruebas documentales deben tener validez, únicamente sean legibles y consten en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia de ley se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del probable responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, el que deberá notificarse personalmente para no incurrir en violaciones a la garantía de audiencia en perjuicio de los probables responsables.

Una vez que se hayan desahogado todas las pruebas y que esté integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción en el que se ordenará se turne para dictar la resolución correspondiente, con la finalidad de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ALEGATOS

Los alegatos según el concepto del Diccionario Jurídico Mexicano, señala que son "la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de

sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso.”⁴⁰

En efecto, los alegatos se refieren a la formulación de razonamientos en forma breve y precisa, que tienen por objeto destacar lo acreditado en autos, una vez concluido el procedimiento y antes de que se emita resolución, para que ésta sea favorable a las pretensiones de quien los formula.

III.3.5. LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DE RESPONSABILIDAD.

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos concluye con la emisión de la resolución respectiva, la cual deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad atribuida al servidor público; es decir, si se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de responsabilidad administrativa.

En la resolución deben expresarse las consideraciones y razonamientos con base en los cuales se está imponiendo una sanción administrativa al servidor público responsable; es decir, que la resolución se encuentre debidamente fundada y motivada expresando los motivos por los que la autoridad llegó a la conclusión de

⁴⁰ Ibid., p. 137.

imponer determinada sanción y que ésta se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que motivar un acto es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto fundar, es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento legal que se exprese.

Si de los resultados que se obtengan en la audiencia de ley se desvanecen los hechos materia de la acusación o mediante las probanzas rendidas se desvirtúan las imputaciones hechas a un servidor público, no puede la autoridad mandar el expediente a archivo, pues ello implicaría generar incertidumbre jurídica perjudicial para el sujeto a procedimiento. por lo tanto, resulta necesario de que a todo procedimiento administrativo le recaiga una resolución, ya que normalmente existe una práctica viciada consistente en archivar los asuntos en los que no hubo suficientes elementos para determinar responsabilidad administrativa considerándose por esa razón como concluídos, y tan necesario es que se sancione cuando se determinó cierta una irregularidad, como el emitir una resolución en la que no haya elementos suficientes de que no existe responsabilidad administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 64 previene que deberá emitirse la resolución al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificarse dentro de las setenta y dos horas

siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Ahora bien, las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en especial, con el artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello como se ha mencionado, en los documentos probatorios respectivos que obran en el expediente.

Para el caso de la imposición de sanciones económicas, éstas deberán determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción o sanciones correspondientes, considerando y observando que el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor de la ley, quede debidamente acreditado y determinado, para imponer la sanción económica en términos del artículo 113 Constitucional.

De lo anterior, podemos concluir que el procedimiento administrativo de responsabilidades llega a su fin al emitirse la resolución, ya sea que en ésta se imponga una sanción administrativa, o en caso de no acreditarse la probable responsabilidad del servidor público se archive un expediente por no encontrarse acreditada la responsabilidad del inculcado.

III.3.6. LA SUSPENSIÓN.

Derivado del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades que se instaurará o se instaure a algún probable responsable, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con facultades para suspender temporalmente al servidor público cuando se considere que es necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que esto implique un prejuicio sobre la responsabilidad del servidor público, quien en caso de resultar exonerado será reinstalado en su puesto y se le cubrirán integras las percepciones que hubiere debido recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

Esta figura jurídica se encuentra contemplada en la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que establece lo siguiente:

“ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder

Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."⁴¹

Para algunos servidores públicos abogados y litigantes la suspensión constituye una violación a las garantías individuales del servidor público sujeto a investigación, por que le impide realizar sus funciones sin que previamente haya sido oído en su defensa y vencido en un juicio, pero en ese sentido nuestros máximos tribunales de justicia han sustentado el criterio de que no existe violación a la garantía de audiencia contemplada en el artículo 14 constitucional, en virtud de que esta medida precautoria tiene el carácter de temporal durante el transcurso de la investigación, y que no prejuzga sobre la responsabilidad en que incurrió el servidor público, toda vez que de no resultar responsable será restituído en su función.

Al respecto, es importante citar lo que se señala en la Tesis Jurisprudencial cuyo rubro y contenido expresan:

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 14

⁴¹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley. Op.cit. p. 70.

CONSTITUCIONAL. El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter."⁴²

⁴² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: P. XXIV/93. Abril de 1993. Octava Época. Pleno. Tomo. 64. p. 19.

CAPÍTULO CUARTO

ORDENAMIENTOS SUPLETORIOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO CUARTO

IV. ORDENAMIENTOS SUPLETORIOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En principio, es importante señalar el concepto de la supletoriedad, y en ese sentido el Diccionario Jurídico Mexicano la define como "Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho.

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes."⁴³

Nuestros máximos tribunales de justicia coinciden con la definición anterior y señalan que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes, y agregan que cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o

⁴³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1994, p. 1979.

para la interpretación de sus disposiciones. Al respecto es pertinente citar el contenido de la Tesis Jurisprudencial que a la letra dice:

“SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la

reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida." ⁴⁴

De igual forma, en otra tesis jurisprudencial se han establecido los requisitos para la procedencia de la supletoriedad de una ley respecto de a otra, citando los siguientes:

"1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable;

2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata;

3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y

4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra" ⁴⁵

⁴⁴ Instancia Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: I.3o.A. J/19, Novena Epoca, Tomo: V, Enero de 1997, p 374.

⁴⁵ Instancia Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: IV.2o.8 K, Novena Epoca. Tomo: III, Abril de 1996, p 480.

IV.1. LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

No existe una disposición expresa que históricamente haya llevado a los tribunales a hacer una aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo único que se advierte de los diversos precedentes existentes y de algunos comentarios formulados por quienes desde que se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos empezaron a aplicar supletoriamente el citado código, es que fueron las autoridades administrativas encargadas de aplicar dicha ley, el Tribunal Fiscal de la Federación al resolver los juicios de nulidad y los tribunales de amparo, cuando éstos eran impugnados en esa vía los que hicieron tal aplicación supletoria, y la razón de ello, era que el artículo 45 de la ley mencionada, interpretado atendiendo al Capítulo donde se ubica, apuntaba que el Código Federal de Procedimientos Penales sólo era supletorio de dicha ley, en tratándose del juicio político y la declaración de procedencia, lo cual resultaba lógico dado que la interpretación sistemática en nuestro régimen jurídico es admisible.

Por otro lado, la aparición de la tesis y jurisprudencias que determinaron que el Código Federal de Procedimientos Civiles, era supletorio en tratándose de la

aplicación de las leyes administrativas federales, contribuyó a que por mucho tiempo se tuviera a éste como supletorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo por mucho tiempo, el criterio de que cuando la ley que rige el acto es administrativa, y de carácter federal, tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, tomando como base y 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 debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

La situación anterior prevaleció por muchos años por las razones expuestas, y el poco cuestionamiento a nivel judicial al respecto; por otra parte, no es desconocido que dada la minuciosidad con que el Código Federal de Procedimientos Civiles trata lo relativo al procedimiento y la valoración de pruebas, así como el dominio generalizado en esos aspectos tanto por los litigantes, como por los tribunales, haya originado que su aplicación supletoria haya sido una práctica viable e idónea para pronunciarse a favor de ésta en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

IV.2. LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Ahora bien, el criterio que actualmente se encuentra vigente, en el sentido de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, tiene su origen inicial en la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al efecto en su artículo 45 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal."⁴⁶

Consecuentemente, si del precepto legal transcrito se desprende que por disposición expresa de la Ley, la legislación supletoria lo es el Código Federal de Procedimientos Penales, en lo relativo al procedimiento y a la apreciación de las pruebas que no estén previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se debe concluir que el mismo precepto excluye expresamente, para tal efecto, al Código Federal de Procedimientos Civiles

⁴⁶ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley, Op.cit p. 59.

No es óbice a lo anterior, el criterio por mucho tiempo manejado, en el sentido de que el artículo en cuestión se encuentre previsto dentro del capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los cuales se encuentra precisamente el relativo a la responsabilidad administrativa de funcionarios públicos; además de que no existe en la Ley a estudio alguna otra disposición relativa a la supletoriedad, por lo que no hay elementos normativos que permitan concluir que en todos los demás casos, esto es, en todos aquellos asuntos en los que no se lleve a cabo la substanciación y resolución de algún juicio político, deba aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

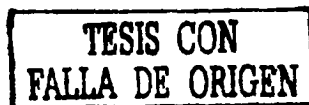
Lo apuntado con antelación, permite concluir que el Código Federal de Procedimientos Penales es aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

IV.3. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LA JURISPRUDENCIA DE LOS MISMOS.

En el apartado correspondiente a anexos se mencionan las tesis jurisprudenciales que contienen los criterios que apoyaron en su momento la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como los criterios que actualmente se inclinan por la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales en el procedimiento administrativo de responsabilidades.

IV.4. LA NECESIDAD DE UN ORDENAMIENTO PROCESAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Debido a la disyuntiva entre aplicar en forma supletoria, ya sea el Código Federal de Procedimientos Civiles y su similar de Procedimientos Penales, se hace necesario insertar en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, normas específicas que regulen el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, que permitan a la autoridad un efectivo mecanismo procedimental en la imposición de sanciones administrativas, para evitar el que, como en muchos



casos los servidores públicos probables responsables no sean sancionados, por haber existido alguna deficiencia a lo largo de todo el procedimiento.

Es importante aclarar que la denominación "probable" responsable, que se le dá en este trabajo de tesis al servidor público que se considera ha incurrido en alguna responsabilidad, se debe principalmente a que no se es dable calificarlo como "presunto", tomando como premisa fundamental la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que establece en su artículo 9, que todo hombre es considerado inocente hasta que sea convicto, trasladado esto al ámbito administrativo, no es factible el adjetivo de presunto responsable, pues tal denominación aparte de constituir un prejuicio sobre su conducta, tiende a estigmatizar al servidor público, en franca oposición a la Declaratoria de los Derechos del Hombre y del Ciudadano precitada, sin que el procedimiento que se le instruye haya concluído con una declaratoria de responsabilidad.

Ahora bien, resulta necesario que se regule en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades con disposiciones específicas, como en otras materias que cuentan con un código procesal para su regulación, lo anterior en virtud de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra contemplado un título completo denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos",

razón suficiente para crear estas disposiciones específicas que beneficien tanto a las autoridades como a los servidores públicos.

Esta necesidad de crear estas normas en la Ley de Responsabilidades, obedece a que en dicha Legislación Federal no se contempla un "procedimiento específico" para la regulación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, y se tenga que recurrir a la aplicación supletoria del ordenamiento procesal correspondiente.

La creación de estas normas procesales garantizará el que los procedimientos sancionadores, cumplan con estricto apego, el respeto a las garantías individuales de los servidores públicos probables responsables, ocasionando con ello mayor eficacia en el procedimiento administrativo y mayor certeza jurídica en las resoluciones administrativas que se emitan.

Ahora bien, no obstante de que en la actualidad ya se encuentre definido por los tribunales federales, que se debe aplicar en forma supletoria en todos los procedimientos previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Penales, se hace necesario que para evitar erróneas interpretaciones de diversos conceptos jurídicos, se contengan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los ordenamientos

idóneos y precisos que no dejen duda o laguna en la instauración del procedimiento de responsabilidades.

IV.4.1. EL PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.

Como en todo procedimiento es indispensable que se cumpla con ciertas características o requisitos; es decir, que se reúnan para su desarrollo las formalidades esenciales del procedimiento, lo que implica apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica para quienes intervienen en él.

Para ello, como ya hemos visto con antelación es necesario darle a conocer al servidor público, la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyan, y tenga la oportunidad de aportar las pruebas que estime necesarias para su defensa, dándole la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, y al agotarse el procedimiento se dicte la resolución correspondiente en términos de la propia ley.

Con la propuesta de creación de este procedimiento específico en materia de responsabilidades, tanto la notificación del oficio citatorio, la notificación de la resolución administrativa y en general todas las notificaciones que tengan que efectuarse, estarán reguladas por normas insertas en la propia Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que traerá como resultado una disminución de impugnaciones con respecto a la aplicación supletoria de los Códigos Procesales que en esta materia se están aplicando, por lo que en el capítulo siguiente se vertirán en forma concreta las propuestas esenciales para que la Ley Federal de Responsabilidades citada, contenga los aspectos procesales a los que se alude en este trabajo de tesis.

Al respecto es pertinente aclarar que las propuestas de adición tienen mucha similitud con lo que procesalmente dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser este un ordenamiento adjetivo que en su evolución ha logrado integrar las mejores formas que salvaguardan la seguridad jurídica de las partes que intervienen en un proceso, lo que conlleva respeto a las garantías individuales que protegen los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues no deja a la subjetividad de quienes aplican la ley, aspectos tan fundamentales como son las notificaciones, ofrecimiento de pruebas y su valoración, así como el aspecto principal que es la fundamentación y motivación de la resolución que se emita.

IV.4.2. CITACIÓN A PROCEDIMIENTO.

TÍTULO QUINTO.

Del Procedimiento en Materia de Responsabilidades.

Artículo 91.- Una vez que se haya agotado la etapa de investigación administrativa que realice la Secretaría o las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, se citará al probable responsable para que comparezca a la audiencia de ley, mediante oficio que contendrá los siguientes elementos:

Artículo 92.- Se asentará el día, la hora y el lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las probables infracciones administrativas que se atribuyen, así como el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico que se haya causado.

Artículo 93.- Se enunciarán todos y cada uno de los ordenamientos legales quebrantados, precisando artículos y fracciones; debiéndose citar apartados, puntos e incisos que se infringen, así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, relacionándolos con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 94.- Dicho oficio contendrá los apercibimientos correspondientes, el primero para el caso de que el servidor público, no comparezca el día y hora señalados para la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular

las alegaciones correspondientes dentro del procedimiento administrativo, además se le requerirá para que señale domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones en la población en que tenga su sede oficial el Órgano Interno de Control o la Secretaría, según sea el caso, y el segundo para que en caso de no cumplir con lo anterior, todas las notificaciones, aún las de carácter personal se le harán por rotulón.

Artículo 95.- De igual forma se precisará que el expediente se encuentra a disposición del servidor público para consulta en el lugar que se indique, y que podrá hacerse acompañar de un defensor para ser asistido en el ofrecimiento de pruebas y en la etapa correspondiente a los alegatos para manifestar lo que a su derecho convenga.

IV.4.3. NOTIFICACIÓN A PROCEDIMIENTO.

Artículo 96.- La notificación del citatorio a procedimiento administrativo de responsabilidades se efectuará, dentro de los tres días siguientes, al de la emisión del oficio citatorio, salvo que los Órganos Internos de Control o la Secretaría, no dispusieren otra cosa, por que las circunstancias del caso así lo ameriten.

Artículo 97.- El oficio citatorio expresará el objeto de la diligencia y los nombres del o los servidores públicos con quienes ésta deba practicarse.

Artículo 98.- El o los servidores públicos en la audiencia de ley, deben designar domicilio en la población en que tenga su sede el Organó Interno de Control de que se trate o la Secretaría, para que se les hagan las notificaciones personales.

Artículo 99.- Cuando un servidor público no de cumplimiento con lo prevenido en el artículo anterior, las notificaciones personales se le harán por rotulón.

Artículo 100.- Para el caso de que un servidor público cambiare de residencia y no hiciere nueva designación de domicilio en que han de hacerse las notificaciones personales, seguirán haciéndose en la casa que para ello hubiere señalado.

Artículo 101.- La notificaciones serán personales:

Para notificar el oficio citatorio al servidor público, para que comparezca a la audiencia que establece el artículo 64 de esta Ley.

-Cuando el servidor público desapareciere del domicilio que se tiene inicialmente, o por cualquier motivo no hay forma de lograr su localización, se le hará la notificación por edictos.

-Cuando el Órgano Interno de Control o la Contraloría estimen que se trata de un caso urgente, o que, por alguna circunstancia, deben ser personales, y así lo ordenen expresamente.

-Las notificaciones personales se harán al servidor público o a su representante o procurador, en el domicilio designado, dejándole copia íntegra, autorizada, del oficio citatorio o de cualquier acuerdo que se notifique.

Artículo 102.- El oficio citatorio para comparecer a la audiencia que refiere el artículo 64 se notificará de la siguiente manera, si a la primera busca no se encontrare al servidor público que deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere, en el domicilio designado, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo.

Artículo 103.- Para hacer una notificación personal, el notificador se cerciorará, por cualquier medio, de que el servidor público que debe ser notificado vive en el domicilio designado, y, después de ello, practicará la diligencia, de todo lo cual asentará razón en autos.

Artículo 104.- En caso de no poder cerciorarse el notificador, de que vive en el domicilio designado, el servidor público que debe ser notificado, se abstendrá de practicar la notificación, y lo hará constar para dar cuenta al Órgano Interno de Control o la Secretaría, sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 106.

Artículo 105.- Si, en el domicilio, se negare el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación, a recibir ésta, la hará el notificador por medio de instructivo que fijará en la puerta de la misma, y asentará razón de tal circunstancia. En igual forma se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador.

Artículo 106.- Cuando, a juicio del notificador, hubiere sospecha fundada de que se niegue que el servidor público o la persona por notificar vive en el domicilio designado, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje, si lo encuentra, según los datos que proporcione el Órgano Interno de Control o la Secretaría. Puede igualmente hacerse la notificación personalmente al servidor público, en cualquier lugar en que se encuentre; pero, en los casos de este artículo, deberá certificar, el notificador, ser la persona notificada de su conocimiento personal, o haberle sido identificada por dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo. Para hacer la notificación, en los casos de este artículo, lo mismo que cuando se tuviere otro domicilio o se hiciere diversa

designación del lugar en que ha de practicarse, no se necesita nueva determinación del Órgano Interno de Control o de la Secretaría.

Artículo 107.- Cuando hubiere que citar a juicio a algún servidor público o a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación sucinta del oficio citatorio del acuerdo o resoluciones a notificar y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el "Diario Oficial" y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publicación. Se fijará, además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra del oficio citatorio o de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si, pasado este término, no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarlo, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular las alegaciones correspondientes dentro del procedimiento administrativo, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del Órgano Interno de Control o de la Secretaría, y deberá contener, en síntesis, la determinación que ha de notificarse.

Artículo 108.- Las notificaciones que no deban ser personales se harán en el Órgano Interno de Control o la Secretaría, si vienen los servidores públicos que han de recibirlas a más tardar el día siguiente al en que se dicten los acuerdos que han de

notificarse, sin perjuicio de hacerlo, dentro de igual tiempo, por rotulón, que se fijará en la puerta del Órgano Interno de Control o de la Secretaría.

De toda notificación por rotulón se agregará, a los autos, un tanto de aquél, asentándose la razón correspondiente.

Artículo 109.- Deben firmar las notificaciones la persona que las hace y aquéllas a quien se hacen. Si ésta no supiere o no quisiere firmar, lo hará el notificador, haciendo constar esta circunstancia. A toda persona se le dará copia simple del acuerdo o resolución que se le notifique, sin necesidad de acuerdo judicial. Las copias que no recojan las partes, las guardará la autoridad administrativa, mientras esté en trámite el expediente.

Artículo 110.- Si los servidores públicos, sus representantes o las personas autorizadas por ellos no ocurren al Órgano Interno de Control o a la Secretaría a notificarse dentro del término señalado por el artículo 108, las notificaciones se darán por hechas, y surtirán sus efectos el día siguiente al de la fijación del rotulón.

Artículo 111.- Cuando una notificación se hiciere en forma distinta de la prevenida en este Título, o se omitiere, puede la parte agraviada promover incidente sobre declaración de nulidad de lo actuado, desde la notificación hecha indebidamente u omitida.

Este incidente no suspenderá el curso del procedimiento, y, si la nulidad fuere declarada, el Órgano Interno de Control o la Secretaría determinarán, en su resolución, las actuaciones que son nulas, por estimarse que existieron irregularidades en la o las notificaciones, o las ignoró el servidor público que promovió el incidente de nulidad, o por no poder subsistir, ni haber podido legalmente practicarse sin la existencia previa y la validez de otras. Sin embargo, si en el procedimiento está por emitirse resolución, se suspenderá hasta que éste sea resuelto.

Artículo 112.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, si el servidor público o la persona mal notificada o no notificada se manifestare, ante el Órgano Interno de Control o la Secretaría, sabedora de la providencia, antes de promover el incidente de nulidad, la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos, como si estuviese hecha con arreglo a la ley. En este caso, el incidente de nulidad que se promueva será desechado de plano.

Artículo 113.- Toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique.

Artículo 114.- Las actuaciones que lleve a cabo el Órgano Interno de Control o la Secretaría se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año,

con excepción de los sábados y domingos, y aquellos que sean declarados festivos.

Son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas.

Artículo 115.- El Órgano Interno de Control o la Secretaría en su caso pueden habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que así lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

Si una diligencia se inició en días y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin, sin interrupción, sin necesidad de habilitación expresa.

Artículo 116.- Los términos en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades empezarán a correr el día siguiente del en que surta efectos la notificación del oficio citatorio o cualquier notificación y se contará, en ellos, el día del vencimiento.

Artículo 117.- Concluidos los términos que sean fijados, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de que así lo declare el Órgano Interno de Control o la Secretaría.

Artículo 118.- Para fijar la duración de los términos, los meses se regularán según el calendario del año, y los días se entenderán de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro.

IV.4.4. AUDIENCIA DE LEY.

En el capítulo tercero de este trabajo de tesis, se abordó lo concerniente a la audiencia de ley, y como se ha visto, en esta etapa el servidor público probable responsable, deberá hacer frente a las imputaciones hechas por la autoridad en torno a la irregularidad o irregularidades cometidas en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, para que analizadas sus manifestaciones, argumentos y valoradas las pruebas que ofrezca, la autoridad determine la existencia o no de las responsabilidades y según sea el caso se le imponga la sanción o sanciones correspondientes.

Esta etapa con respecto al trabajo que se propone, no sufrirá cambios con relación a su celebración o desarrollo, en virtud de que es con base en los elementos con que cuente el Órgano Interno de Control o la Secretaría con los que podrán determinar la existencia o no de responsabilidades.

No obstante lo anterior, la autoridad administrativa debe tener muy en cuenta que deberán revisarse en forma minuciosa, exhaustiva y profunda todas las constancias que obren en autos con motivo de la responsabilidad que se atribuye, ya sea que hubieren sido ofrecidas como pruebas por el probable responsable, o sean derivadas

de la investigación de la autoridad en la que se base para determinar la responsabilidad al servidor público.

IV.4.5. OFRECIMIENTO, ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS.

En el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades que se propone, se podrán ofrecer todos aquellos elementos de prueba que el servidor público tenga a su alcance para hacer frente a las imputaciones hechas en su contra, siempre y cuando tengan relación con la responsabilidad que se le atribuye, siguiendo el principio general, de que no deben ser contrarias a la moral y a las buenas costumbres.

Para conocer la verdad, el Órgano Interno de Control o la Secretaría pueden en su caso valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca al servidor público o a un tercero, sin más limitaciones de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos que motivaron controvertidos.

En ese sentido, a continuación se enlista el articulado que se propone y que regularía lo concerniente a las pruebas, siguiendo la numeración que con respecto a las notificaciones se mencionó con anterioridad.

IV.4.6. LA ETAPA DE CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

La etapa de la instrucción es la "fase o curso que sigue todo proceso o el expediente que se forma y tramita con motivo de un juicio. Realización del fin específico del proceso que lleva al conocimiento de la verdad legal y sirve de base a la sentencia."⁴⁷

Una vez que se ha agotado el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, la autoridad administrativa emitirá un acuerdo en el que decretará cerrada la instrucción; es decir, una vez que se han ofrecido, admitido y desahogado las pruebas del probable responsable, al término de la audiencia de ley, la autoridad declarará cerrada la instrucción y dará el uso de la palabra al servidor público o su representante para que emitan sus alegatos en torno al desarrollo de la audiencia, las pruebas ofrecidas y destacar todo aquello que acreditado en autos consideren pertinente.

Al declararse cerrada la instrucción, ya no habrá lugar a ofrecimiento y admisión de pruebas.

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op.cit., p. 1760.

IV.4.7. VALORACIÓN DE PRUEBAS.

Es importante señalar que una vez que se ha cerrado la instrucción, el Órgano Interno de Control o la Secretaría, en su caso, tendrán que hacer la valoración correspondiente de las pruebas y las demás constancias de autos, ya sean de las ofrecidas por el servidor público o de las que acrediten la probable responsabilidad del mismo.

Por lo que, se concluye que el término de la valoración de pruebas y constancias de autos quedará a decisión del Órgano Interno de Control o de la Secretaría, quienes en su caso, tomarán en consideración que deberá ser perentorio, debido a que contarán con un término de treinta días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente al cierre de la instrucción, para emitir la resolución administrativa correspondiente.

A continuación, se señala el procedimiento a seguir para la valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo de responsabilidades que se propone, siguiendo la numeración progresiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VALORACIÓN DE LA PRUEBA.

Artículo 119.- El Órgano Interno de Control o la Secretaría, en su caso, gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis y valoración de las pruebas rendidas por el servidor público, así como las que obren en el expediente para determinar su responsabilidad; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación en la resolución, observando lo que respecto de cada especie de prueba, se dispone en la ley.

Artículo 120.- No tendrán valor legal alguno las pruebas rendidas con infracción de lo dispuesto en los artículos de esta Ley.

CONFESIÓN

Artículo 121.- La confesión expresa del servidor público, hará prueba plena cuando en ella se observen, las circunstancias siguientes:

I.- Que sea hecha con pleno conocimiento, y sin coacción ni violencia física o moral,
y

II.- Que sea de hecho propio, y en relación específica con la responsabilidad que se atribuye.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 122.- Los hechos propios del servidor público, aseverados ya sea en declaraciones, o en la audiencia o en cualquier otro acto del procedimiento, harán prueba plena en su contra, observándose para tal efecto lo dispuesto por el artículo 76 de esta ley.

Artículo 123.- La autoridad administrativa calificará el valor de la confesión del servidor público, tomando en cuenta las circunstancias previstas en el artículo 122 y exponiendo en la resolución, los razonamientos que haya tenido en cuenta para valorar jurídicamente la prueba.

DOCUMENTOS PÚBLICOS

Artículo 124.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron

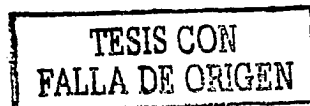
conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros del registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación de la autoridad administrativa.

Artículo 125.- Los documentos públicos harán prueba plena, salvo el derecho del servidor público para redargüirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos o con los originales existentes en el expediente.

Artículo 126.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.



La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

Artículo 127.- Los documentos públicos procedentes del extranjero, se reputarán auténticos, cuando:

I. Sean legalizados por el representante autorizado para atender los asuntos de la República, en el país donde sean expedidos. La legalización de firmas del representante se hará por el funcionario autorizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Haya sido certificada su autenticidad, por cualquier medio previsto en Tratados Internacionales de los que México y el Estado del que procedan, sean parte, o

III. Cuando sean presentados por vía diplomática.

Artículo 128.- Cuando no haya representante mexicano en el lugar donde se expidan los documentos públicos y, por tanto, los legalice el representante de una nación amiga, la firma de este representante deberá ser legalizada por el ministro o cónsul de esa nación que resida en la capital de la República, y la de éste, por el funcionario autorizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

DOCUMENTOS PRIVADOS

Artículo 129.- El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor del servidor público, siempre y cuando la autoridad no lo objete. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

El escrito privado que contenga una declaración de verdad, hace fe de la existencia de la declaración; más no de los hechos declarados. Es aplicable al caso lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 124.

Se considera como autor del documento a aquél por cuya cuenta ha sido formado.

Artículo 130.- Se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe.

Se entiende por subscripción la colocación, al pie del escrito, de las palabras que, con respecto al destino del mismo, sean idóneas para identificar a la persona que suscribe.

La subscripción hace plena fe de la formación del documento por cuenta del subscriptor, aun cuando el texto no haya sido escrito ni en todo ni en parte por él,

excepto por lo que se refiere a agregados interlineales o marginales, cancelaciones o cualesquiera otras modificaciones contenidas en él, las cuales no se reputan provenientes del autor, si no están escritas por su mano, o no se ha hecho mención de ellas antes de la subscripción.

Artículo 131.- Si el servidor público, no objeta, en la audiencia a que se refiere el artículo 64 de esta ley, que la subscripción o la fecha de un documento en el que se demuestre su responsabilidad, se tendrá por reconocida.

Si la subscripción o la fecha está certificada por notario o por cualquier otro funcionario revestido de la fe pública, tendrá el mismo valor que un documento público indubitado.

Artículo 132.- Las copias hacen fe de la existencia de los originales, conforme a las reglas precedentes; pero si se existe duda de su exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron.

Artículo 133.- Los escritos privados hacen fe de su fecha, en cuanto ésta indique un hecho contrario a los intereses de su autor.

Artículo 134.- Si un documento privado contiene juntos uno o más hechos contrarios a los intereses de su autor, y uno o más hechos favorables al mismo, la verdad de

los primeros no puede aceptarse sin aceptar, al propio tiempo, la verdad de los segundos, en los límites dentro de los cuales los hechos favorables suministren, a aquél contra el cual está producido el documento, una excepción o defensa contra la prestación que apoyan los hechos que le son contrarios.

Artículo 135.- El documento privado que un litigante presenta, prueba plenamente en su contra, de acuerdo con los artículos anteriores.

PRUEBA PERICIAL

Artículo 136.- El valor de las pruebas periciales, quedará a la prudente apreciación del Organismo Interno de Control o de la Secretaría, según las circunstancias del caso.

RECONOCIMIENTO O INSPECCIÓN

Artículo 137.- El reconocimiento o inspección que haga la autoridad hará prueba plena cuando se refiere a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales.

PRUEBA TESTIMONIAL

Artículo 138.- El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del Órgano Interno de Control o de la Secretaría, quien en su caso, para apreciarla, tendrá en consideración:

I.- Que los testigos convengan en lo esencial del acto que refieran, aun cuando difieran en los accidentes;

II.- Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre que depongan;

III.- Que, por su edad, capacidad o instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto;

IV.- Que, por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completa imparcialidad;

V.- Que por sí mismos conozcan los hechos sobre que declaren, y no por inducciones ni referencias de otras personas, o del propio servidor público probable responsable;

VI.- Que la declaración sea clara, precisa, sin dudas ni reticencias, sobre la substancia del hecho y sus circunstancias esenciales;

VII.- Que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni impulsados por engaño, error o soborno, y

VIII.- Que den fundada razón de su dicho.

PRUEBAS FOTOGRÁFICAS

Artículo 139.- El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio del Órgano Interno de Control o de la Secretaría.

Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie, deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas, para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso, su valor probatorio queda al prudente arbitrio de la autoridad.

PRESUNCIONES LEGALES

Artículo 140.- Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.

El valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio de la autoridad.

Artículo 141.- El Órgano Interno de Control o la Secretaría, en todo caso, en sus resoluciones, expondrán los fundamentos y razonamientos que hayan tenido en cuenta para valorar jurídicamente la prueba.

IV.4.8. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

Como ha quedado apuntado en el Capítulo anterior, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o los Órganos de Control Interno, tendrán que resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad administrativa atribuida al servidor público, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia o Entidad y al superior jerárquico.

Nuevamente es importante señalar que todas las resoluciones que se emitan imponiendo sanciones administrativas a los servidores públicos, deben cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, ya que es necesario que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas para emitir la resolución administrativa; siendo indispensable, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, para que las resoluciones cumplan la debida fundamentación y motivación legales.

Como propuesta en este rubro, se considera pertinente que se establezca un término de treinta días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente al cierre de la instrucción, para que la autoridad emita la resolución administrativa correspondiente, con la salvedad de que si no se emite en dicho término, se reiniciará el computo de prescripción de las facultades de la autoridad para sancionar, en favor de los servidores públicos.

Como sabemos el término de la prescripción se interrumpe al iniciarse el procedimiento administrativo de responsabilidades que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es, al notificarse el oficio citatorio para la audiencia de ley, por lo que al no emitirse la resolución

dentro de los treinta días hábiles siguientes, nuevamente comenzara a correr la prescripción que establece el artículo 78 de la ley de responsabilidades citada.

Lo anterior, dará lugar a que las resoluciones administrativas se emitan con la debida prontitud y celeridad, evitando con ello el retraso en los procedimientos administrativos de responsabilidad, lo que permitira que las sanciones impuestas se ejecuten en forma inmediata.

IV.4.9. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En los artículos 70 y 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecen los medios de impugnación que pueden hacer valer los servidores públicos que hayan resultado administrativamente responsables y sancionados por los Órganos Internos de Control o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por su parte el artículo 70 de la Ley citada establece:

"Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes

dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios. lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sancionadas anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes." ⁴⁸

Por otro lado el artículo 71 de la misma ley dispone:

"Las resoluciones por las que se 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." ⁴⁹

Ahora bien, el artículo 73 de la mencionada Ley de responsabilidades dispone que "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación."⁵⁰

⁴⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Op.cit. p. 71.

⁴⁹ Ibid., p.72.

⁵⁰ Ibid., p.73.

Como se puede apreciar el sistema de responsabilidades administrativas contempla dos medios de impugnación completamente definidos, el recurso de revocación y el juicio de nulidad, el primero que podrá interponerse por el servidor público ante la propia autoridad que emitió la resolución sancionatoria, pero éste podrá optar entre interponer tal recurso o impugnar esa resolución directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante el citado juicio de nulidad.

IV.5. REFLEXIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA Y SU SOLUCIÓN.

Como se abordó en el presente capítulo, históricamente en nuestra legislación no han existido normas procesales específicas que rijan el procedimiento administrativo para fincar responsabilidades a los servidores públicos, lo que ha llevado a las autoridades a hacer una aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando en la misma ley se establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que originó confusión en cuanto a la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles y su similar de Procedimientos Penales.

Derivado de esta problemática que prevaleció por muchos años, y no obstante de que los Tribunales Federales se hayan inclinado por la aplicación de este último

ordenamiento, por tener su origen inicial en la propia ley de la materia, el crear normas insertas en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace necesario en razón a que esta Legislación Federal no contempla un procedimiento específico que regule el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

La importancia de esta regulación tiene también su justificación, en virtud de que en otras materias sí se cuenta con un código procesal que las regule, y en la Ley de Responsabilidades no, aún cuando la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla un título completo denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Por todo lo anterior, la solución para dirimir posteriores problemáticas en cuanto a la aplicación de uno o de otro ordenamiento, se propone la creación de normas que estén insertas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que regulen en forma específica el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades de los servidores públicos, que tiene como propósito fundamental, garantizar el respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica para autoridades y servidores públicos que intervegan en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al evolucionar nuestro sistema de gobierno, la necesidad de contar con personas encargadas de realizar sus funciones surge también la reglamentación de las responsabilidades en que podían incurrir con motivo de sus actividades públicas, motivo por el que se reformó el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1982, dando origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como un mecanismo eficaz de la regulación de la conducta de los servidores públicos, para que ésta se apege estrictamente a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

SEGUNDA.- Conjuntamente con el nacimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública que anteriormente se encontraban dispersas en otras dependencias, contemplando como elementos básicos; la responsabilidad política y la declaración de procedencia; las responsabilidades administrativas; el registro de situación patrimonial; la responsabilidad penal y la responsabilidad civil, así como el sustento jurídico de la actuación de la Secretaría

de la Contraloría.

TERCERA.- A partir de las reformas del mes de diciembre de 1996, en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se otorgan facultades a los Órganos Internos de Control de las Dependencias de la Administración Pública Federal, para que lleven a cabo los procedimientos administrativos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones de los servidores públicos, siendo esto también aplicable a las contralorías internas en las Entidades de la propia Administración Pública.

CUARTA.- Nuestro sistema de responsabilidades de servidores públicos, descansa en un Código Etico de Conducta del sector público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, y que su transgresión o incumplimiento trae como consecuencia la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos.

QUINTA.- Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se

encuentran facultadas para vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos e imponer las sanciones administrativas que correspondan.

SEXTA.- La prescripción es la pérdida de facultades de la autoridad administrativa para sancionar la conducta infractora del servidor público por el simple transcurso del tiempo, por lo que es de suma importancia que la autoridad al detectar las responsabilidades administrativas, actúe con la debida celeridad y oportunidad, para evitar que queden impunes las conductas transgresoras de la ley.

SÉPTIMA.- La autoridad administrativa para tener conocimiento de quien, cuando y como se ha transgredido la ley, cuenta con la queja, la denuncia y la inspección directa como mecanismos idóneos para detectar la comisión de irregularidades en el servicio público.

OCTAVA.- Para determinar la existencia o no de aquellos elementos que dieron origen a la presentación de una queja o denuncia, la autoridad debe realizar una investigación administrativa para esclarecer y comprobar los hechos denunciados o motivo de la queja que puedan presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa.

NOVENA.- El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades reúne en su desarrollo las formalidades esenciales que rigen a todo procedimiento, para respetar las garantías a que aluden los artículos 14 y 16 constitucionales, y como requisitos indispensables se establece que debe darse a conocer al servidor público, la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyan, para que tenga la oportunidad de aportar los medios probatorios que crea necesarios en su defensa, y darle la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, para que una vez agotado el procedimiento se dicte la resolución correspondiente debidamente fundada y motivada.

DÉCIMA.- El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los servidores públicos culmina al emitirse la resolución administrativa; en ella deberán expresarse las consideraciones, razonamientos y fundamentos legales por los que se impone la sanción administrativa al servidor público.

DÉCIMA PRIMERA.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con facultades para suspender temporalmente al servidor público

cuando así se considere necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que ello implique un prejuicio sobre la responsabilidad del servidor público. Esta suspensión dejará de surtir sus efectos cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo.

DÉCIMA SEGUNDA.- La supletoriedad es una figura jurídica que sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes, cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones.

Cuando la ley rige un acto administrativo, y de carácter federal, tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, por así determinarlo diversas jurisprudencias, lo que dio base para la aplicación supletoria del citado código procedimental, aún en contra de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DÉCIMA TERCERA.- Los Tribunales Federales sostienen actualmente el criterio, de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, ya que tiene su origen inicial en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DÉCIMA CUARTA.- La importancia de que se regule en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades con disposiciones específicas, deviene de que en otras materias si se cuenta con un código procesal para su regulación, y en la Ley de responsabilidades no, aún cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra contemplado un título completo denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", razón suficiente para crear estas disposiciones específicas que benefician tanto a las autoridades como a los servidores públicos, cuando intervienen en un procedimiento de responsabilidad administrativa.

La existencia de normas procesales para la tramitación del procedimiento de responsabilidad administrativa, insertas a la ley sustantiva, produce necesariamente respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica para las partes que intervienen en el mismo, de ahí la propuesta que se formula en este trabajo de tesis.

PROPUESTA

El propósito de este trabajo de tesis es el proponer la creación de normas que estén insertas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que regulen en forma específica el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades de los servidores públicos.

Lo anterior obedece a que históricamente en nuestra legislación no han existido normas procesales específicas que rijan el procedimiento administrativo para fincar responsabilidades a los servidores públicos, lo que ha llevado a las autoridades a hacer una aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando en la misma ley se establece la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que originó confusión en cuanto a la aplicación de ambos códigos adjetivos.

Por lo anterior y para evitar inseguridad jurídica entre las autoridades y los servidores públicos que intervienen en el procedimiento administrativo, se propone que se incluyan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estas normas procesales específicas para la materia, con cierta similitud al de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser este un ordenamiento adjetivo que contempla mayores elementos que salvaguardan la

legalidad y la seguridad jurídica de las partes en el procedimiento, lo que conlleva respeto a las garantías individuales que protegen los principios mencionados, pues no deja a la subjetividad de quienes aplican la ley, aspectos tan fundamentales como son las notificaciones, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas así como su valoración, lo que se traduce en una imposición de sanciones en materia de responsabilidad de servidores públicos apegada al máximo fin del derecho que es la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso, México. Ed. Porrúa, 1997.

BARREDA Luis de la; Righi, Esteban y Fellini, Zurita, "Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Alegatos, Num. 6, mayo-agosto de 1987.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III, Argentina. Editora e Impresora la Ley, 1964.

CARRASCO, Pedro, Historia General de México. México. Colegio de México, 1987.

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, Historia General de México, Tomo 1 Colegio de México, Tercera Edición, México 1981.

CORTES Hernán, Carta del Márquez del Valle a su pariente y procurador. Lic. Francisco Nuñez 25 de junio de 1532, Ed. Vargas Rea. México 1944.

DE PINA y DE PINA VARA. Diccionario de Derecho. México. Ed. Porrúa. 23a. Edición. 1996.

DIAZ del Castillo Bernal. Conquista de la Nueva España. España. 1947.

DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México 1991, Ed. Porrúa, 30a. Edición.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo, México 1995, Ed. Porrúa.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1994, Tomo 4, Ed. Porrúa.

MARTINEZ BULLE GOYRI, Víctor. M. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1994 México.

PONCE, Maranela y Vaccari de Venturini, Litzia. Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela, Instituto Nacional de Historia Caracas, 1980.

RIVA PALACIO, Antonio. Juicio Político, Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades, México, INAP, 1984.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. México 1996.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1961.

TRAYTER, Juan Manuel, Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos. España: 1992.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Procedimientos Penales. Ed. Ediciones Delma. México. 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Ediciones Fiscales. México 2000.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarta Epoca.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Sexta, Séptima, Octava y Novena Epocas.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México. 1997.

ANEXO

Criterios que apoyan la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en las siguientes Tesis de Jurisprudencia:

“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 la 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 sentenciador.” Semanario Judicial de la Federación. Tesis Jurisprudencial, Sexta Epoca. Tomo: Tercera Parte, CXVII, p 87, Instancia Segunda Sala.

“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 el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al 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". Semanario Judicial de la Federación, Tesis Jurisprudencia, Séptima Epoca. Tomo: 91-96, Sexta Pare, p 170, Instancia Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"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." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: I.4o.A.48.A, Novena Epoca. Tomo: II, Octubre de 1995, p 634, Instancia Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Referente a los criterios que actualmente apoyan la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, se citan las siguientes Tesis de Jurisprudencia:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto

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

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: P. XXII/96, Novena Epoca, Pleno, Tomo: III, Marzo de 1996, p 466.

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido 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; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el

ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la substanciación y resolución de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: VIII.1o.8 A, Novena Epoca. Tomo: V, Enero de 1997, p 540, Instancia Tribunales Colegiados del Cuarto Circuito.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido 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.” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: I.7o.A.23 A, Novena Epoca. Tomo: VIII, Octubre de 1998, p 1203, Instancia Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES A LA LEY DE RESPONSABILIDADES RESPECTIVA.- El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en todos los procedimientos previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la misma entidad federativa. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que 'En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Penales. Asimismo se entenderán en lo conducente, las del Código Penal.' Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentre en el capítulo II y III del título segundo (procedimiento en el juicio político), pues la relación de ese artículo segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador local no fue limitar la aplicación supletoria de dicho código adjetivo a las cuestiones no previstas en la substanciación de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la mencionada ley especial, dentro de los que se encuentra el seguido por la Contraloría General de Veracruz-Llave a fin de imponer las sanciones previstas en la misma, en los términos de su diverso numeral 64." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: VII.2° A.T.1.A, Novena Época, Tomo: VIII, Julio de 1998, p 397, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito.

"SERVIDORES PÚBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. Si la resolución reclamada emana de un procedimiento administrativo de responsabilidad, tramitado ante la Contraloría Interna en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, es obvio que se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en consecuencia, la notificación que del acto combatido se hizo, se rigió por las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se llega al conocimiento de que las disposiciones jurídicas relativas a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, se encuentran contempladas en el título tercero, que va de los artículos 46 al 78, de los que se desprende que no establecen en qué momento surten efecto las notificaciones, cuestión que tampoco es posible advertir de ninguna otra disposición contenida por la misma ley, por lo que en este caso, es menester acudir a la legislación supletoria, que no es el Código Federal de Procedimientos Civiles sino, el Código Federal de Procedimientos Penales y en todo caso, el Código Penal por disposición expresa del artículo 45 de la ley citada." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis: I.4o.A 305 A, Novena Epoca. Tomo: IX, Abril de 2000, p 1001, Instancia Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

“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 previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos." Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tesis: IV.TASR-XXI-195, Cuarta Época. Año II. No. 15 Octubre de 1999, p 324, Instancia Décima Sala Regional Metropolitana.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO

FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.- De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido 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." Semanario Judicial de la Federación. Tesis: I,7o.A.J/12, Novena Época. Tomo: XIII, Febrero de 2001, p 1701, Instancia Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN ELLA LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.-

Cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento, así como la apreciación de las pruebas, respecto de los procedimientos administrativos que tengan por objeto investigar si la conducta de los funcionarios públicos se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia que tales servidores deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, la legislación aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el Código Federal de Procedimientos Penales. Dicha supletoriedad opera, no obstante que el citado precepto se encuentre ubicado en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad, que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la sustanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos contra un servidor público." Semanario Judicial de la Federación. Tesis: I.8o.A.15 A, Novena Epoca. Tomo: XIII, Febrero de 2001, p 1767, Instancia Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"NOTIFICACIONES PERSONALES. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES NO ES APLICABLE EN FORMA SUPLETORIA A LAS NOTIFICACIONES PERSONALES PRACTICADAS POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. La aplicación supletoria de un ordenamiento legal respecto de otro opera cuando estando previsto en éste una determinada institución, no se contenga su reglamentación o existiendo dicha reglamentación, sea deficiente. Tratándose de notificaciones personales practicadas por autoridades administrativas,

los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, no sólo contemplan la institución, sino además, previenen las condiciones, términos y detalles conforme a los cuales las multicitadas notificaciones personales deben realizarse. En consecuencia, el Código Federal de Procedimientos Civiles no es aplicable en forma supletoria en esta materia y las autoridades administrativas al llevar a cabo una diligencia de esta naturaleza, deben sujetarse únicamente a los requisitos exigidos por los citados artículos 134 y 137, del Código Fiscal de la Federación." Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 878, Apéndice de 1995, Octava Epoca. Tomo: III, Parte TCC, p 674, Instancia Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.