

40721
129



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.
CAMPUS ARAGÓN.**

**"LA NECESIDAD JURÍDICA DE OTORGAR FACULTAD
SANCIONADORA A LAS SUPERVISORÍAS REGIONALES
DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO A LOS SERVIDORES
PÚBLICOS FEDERALES"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ADRIANA DÍAZ SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO, MARZO DE 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS CON FALLA
DE
ORIGEN**

PAGINACION DISCONTINUA

GRACIAS:

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

QUE ES Y SERÁ LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS

EN ESPECIAL:

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPÚS ARAGÓN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

B

GRACIAS A DIOS

Por darme la vida,
Por tener una familia,
Por estar siempre a mi lado,
Por permitir cumplir una de mis tantas metas fijadas,
y poderlo compartir con mis seres queridos,
aún y cuando no todos se encuentran presentes físicamente,
ya que vivirán en mi corazón y en mis pensamientos por siempre.

GRACIAS A MI MADRE

Porque es el ejemplo de la mujer:
carifosa, noble y fuerte.
Porque en el transcurso de la vida me ha proporcionado:
confianza, fortaleza y nobleza,
grandes valores que dirigen mi actuar por el camino correcto,
para culminar las metas trazadas.
Por brindarme apoyo, comprensión y tiempo.
Por su amor, invaluable tesoro,
por ser la persona que más quiero en la vida,
y brindarme la más grande de las riquezas:
"Una Carrera Profesional"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



GRACIAS A MI PADRE Y HERMANOS

A mi padre, ya que ha sido digno ejemplo de superación,
no importando los obstáculos que se le han presentado.
A mis hermanos por contribuir a formar una familia fuerte.
Porque a pesar de todo permanecemos siempre unidos.
Por su cariño, apoyo y confianza.

GRACIAS A MIS AMIGOS

Sería imposible nombrarlos a todos,
y si en algún momento,
este trabajo llegar a estar en sus manos,
quiero decirles que con su amistad lograron,
que pasara momentos inolvidables,
los cuales recordaré toda mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**GRACIAS A MI SIEMPRE AMIGA
LIC. MARTHA EMMA MARTÍNEZ FERNÁNDEZ**

Gracias por tu amistad que con gusto conservo.
Por tus palabras y consejos, siempre de aliento.
Por hacerme ver mis debilidades y errores a tiempo.
Y estar conmigo en los buenos y en los malos momentos.
Por tu comprensión y por tu confianza.
Por creer en mí, en fin mil gracias.
A ti que sin pedir nada a cambio me ayudaste a seguir,
creyendo que amor y amistad no solo son conceptos y palabras,
sino entrega noble y desinteresada.

**GRACIAS A MI ASESOR
LIC. FRANCISCO JAVIER TORRES MORALES**

A quien le estoy agradecida por brindarme
su amistad, confianza, y tiempo,
ya que aunado a diversas actividades,
siempre tuvo un espacio para dedicarlo a mi persona,
desde el inicio hasta la conclusión de la presente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA NECESIDAD JURÍDICA DE OTORGAR FACULTAD SANCIONADORA A LAS SUPERVISORÍAS REGIONALES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, PARA LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

Introducción.....	Página	I
-------------------	--------	---

**Capítulo 1
SUPERVISORÍAS REGIONALES**

1.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	4
1.1.1. Marco Jurídico.....	6
1.1.2. Generalidades.....	15
1.2. Dirección General de Atención Ciudadana.....	26
1.3. Órganos de Control Interno.....	28
1.3.1. Áreas del Órgano.....	29
1.3.2. Supervisorías Regionales.....	31

**Capítulo 2
SERVIDORES PÚBLICOS**

2.1. Antecedentes.....	36
2.2. Concepto y Naturaleza Jurídica.....	41
2.3. Derechos y Obligaciones.....	59
2.4. Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	66
2.4.1. Tipos de Responsabilidad.....	68

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 3
PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO
APLICADO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

3.1.	Normatividad en Materia de Control.....	83
3.2.	Régimen Disciplinario en el Control Interno.....	84
3.3.	Sujetos.....	85
3.4.	Principios.....	87
3.5.	Procedimiento Disciplinario Administrativo.....	95
3.6.	Sanciones.....	115
3.7.	Recursos.....	122
	Conclusiones.....	127
	Bibliografía.....	130

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se intenta abordar de manera sencilla uno de los objetivos iniciales y primordiales en el mandato del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, como lo es el combate a la corrupción y la exigencia por un gobierno transparente, con tal propósito el 13 de marzo del año 2002, se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de fortalecer la confianza ya perdida a las autoridades de la Administración Pública y en la que el ciudadano como usuario no formaba parte, buscando la disminución de aquellas conductas irregulares realizadas por los servidores públicos federales, al no haber realizado su acción pública de manera ágil, transparente y apegada a la legalidad. Por lo que es necesario la participación de la ciudadanía en forma activa para lograr el mejor desempeño del servicio público que se le proporciona y si en determinado momento se logran establecer los elementos para determinar que el servidor público incurrió en responsabilidad se podrá adoptar un sistema de responsabilidad en el servicio público que defina las obligaciones de quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión y en el que se prescriben sanciones eficaces para quienes falten a sus deberes, no solo contemplando el aspecto sancionador, sino también el preventivo que constituye uno de los pilares de cualquier Estado de Derecho.

De esta manera al expedirse normatividad en este sentido se busca garantizar que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar que los servidores públicos no trasciendan del marco específico que los rige; y en caso de que esta actuación no se encuadre a las normas establecidas existan los medios necesarios para corregir y sancionar.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la reforma a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se pretenden agotar todos los posibles actos y omisiones en que puedan incurrir los servidores públicos y de esta forma evitar lo que en tantas ocasiones ha sucedido en el transcurso de tiempo, que los servidores públicos burien o transgreden impunemente las leyes, por falta de una adecuada reglamentación legal para hacer efectiva su responsabilidad, para lo cual tanto nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás reglamentaciones han establecido la implantación de un procedimiento disciplinario administrativo al que es sometido todo servidor público que incurra en responsabilidad administrativa, sin embargo, este no es perfecto, llega a tener deficiencias que en el transcurso del presente trabajo se podrán observar, para lograr dicho objetivo fue necesario dividirlo en tres capítulos:

En el primer capítulo, se da a conocer la organización de el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él, debido a que todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Asimismo se conoció más acerca de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, perteneciente a la Administración Pública Centralizada, la cual se encuentra facultada por el Poder Ejecutivo Federal para actuar como órgano de control, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el segundo capítulo denominado Servidores Públicos, se abarcaron los antecedentes de los servidores públicos, que tuvieron su origen en la Legislación de 1857 y a que a través de los años ha sido reformada para una mejor eficiencia, ya que en el transcurso del tiempo se han subsanado errores que el legislador ha creído convenientes. Se describen los derechos y obligaciones que tiene todo servidor público y los tipos de responsabilidad en los cuales pueden incurrir.

El tercer capítulo llamado procedimiento disciplinario administrativo aplicado a los servidores públicos federales, señala como se desarrolla en sus diversas etapas el procedimiento legal de la acción pública y la aplicación de las leyes administrativas, ya que por medio del procedimiento disciplinario administrativo se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. Se abarca parte de la información de los capítulos anteriores, apreciándose como se realiza la captación de la queja o denuncia, la tramitación que se le da, la intervención de los Órganos de Control Interno de la dependencia de que se trate, para poder apreciar como es aplicado el procedimiento disciplinario administrativo a los servidores públicos que en ella participan y así poder percatarse de las deficiencias que el procedimiento pueda tener y la necesidad de que se le otorgue facultad sancionadora a las Supervisorías Regionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la aplicación del procedimiento disciplinario administrativo a los servidores públicos federales.

Se considera de gran importancia todo lo relativo a los servidores públicos que proporcionan sus servicios en todo el país, porque nuestra vida gira en torno a la Administración Pública, por lo cual no podemos estar excluidos de una actividad negativa de algún servidor público, porque todos en alguna ocasión fungimos como usuarios y no podemos estar al margen de tal situación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 1**SUPERVISORÍAS REGIONALES**

La Administración Pública Federal, la parte más dinámica de la estructura del Estado, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario. Ha existido desde los tiempos más lejanos de la historia, y actualmente ha aumentado cada vez más su estructura, misiones y objetivos. Día a día crecen sus oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello.

Podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública Federal actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos. Para hacer frente a esas actividades, el Estado ha tenido que crear unidades administrativas que se encarguen de cumplir con los nuevos cometidos; por lo cual han surgido nuevos departamentos, o bien nuevas estructuras administrativas. Debido a que el Estado tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran.

La Administración Pública, "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."¹

Se puede estudiar desde un punto de vista orgánico, en donde se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él, por ejemplo la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los Órganos Centralizados, Desconcentrados, Descentralizados y demás. Funcionalmente, se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Podemos concluir diciendo que para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, es decir, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración Pública Federal.

Como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado de buscar formas de organización que correspondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, Página 63.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De conformidad con el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública, será Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada la integran:

- a) La Presidencia de la República;
- b) Las Secretarías de Estado;
- c) Los Departamentos Administrativos, y
- d) La Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal a su vez la forman:

- a) Los Organismos Descentralizados;
- b) Las Empresas de Participación Estatal;
- c) Las Instituciones Nacionales de Crédito;
- d) Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito;
- e) Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y
- f) Los Fideicomisos.

Por lo que hace a la Centralización, la podemos definir como la forma de organización administrativa en la cual, las Unidades y Órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. Conforme al artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, y para el despacho de los negocios administrativos, ámbito de competencia del Ejecutivo habrá Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Respecto a la Administración Paraestatal, también de la competencia del Ejecutivo, se auxiliará de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y de Fideicomisos.

La figura de la Administración Pública Paraestatal, que es contemplada por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indica que serán considerados como Organismos Descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene los asuntos que deberán atender cada una de las Secretarías del artículo 27 al 44 y como regla general el artículo 12 impone la obligación de formular los proyectos de leyes, reglamento, decretos, acuerdos y demás, respecto de los asuntos de su competencia. Podemos ver que la estructura de estas Secretarías es la siguiente:

- a) Secretario;
- b) Subsecretario;
- c) Oficial Mayor;
- d) Directores;
- e) Subdirectores;
- f) Jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y
- g) Los demás funcionarios que establezcan el reglamento respectivo y otras disposiciones legales.

Por lo que concierne a los Departamentos Administrativos, la estructura se basa en: un Jefe de Departamento, Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, especifica que el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Seguridad Pública.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Economía.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No es posible concebir una Secretaría sin su reglamento interior, ya que en este documento se asignan las funciones que deberán desempeñar los titulares y demás personal de cada una de ellas, es precisamente el que nos aclara cuando estamos en presencia de una autoridad, dependiente precisamente de las funciones que se le asignan, se le deleguen o desconcentren.

1.1. SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Esta dependencia del Ejecutivo Federal fue creada por la inclusión del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia que actualmente se denomina Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque conservó las funciones básicas originalmente asignadas a su antecesora y que tiene como funciones, entre otras, la de actuar como órgano de control, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez que colabora con las autoridades administrativas y judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos. Actualmente, esta dependencia está contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. Estableciéndose paralelamente el Ministerio y la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal, distribuir los fondos nacionales, por destacar algunas de sus funciones.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, creándose la Dirección General de Rentas, con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno y formar el Estado General de Valores.

A partir de 1867 y hasta el día 23 de Mayo de 1910, la Secretaría de Hacienda sufre diversos cambios y es hasta esta última fecha, cuando se organiza nuevamente la Tesorería, adquiriendo como funciones el recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, antecedente del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal en relación al servicio que presta el Estado, ejerciendo las funciones de fiscalización y control preventivo.

En 1932 se suprime el Departamento de Contraloría, transfiriéndose sus funciones a la Secretaría de Hacienda, creándose tres años después la Contaduría de la Federación.

Mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, la celebración de contratos de obras de construcción, la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Con la finalidad de controlar al Sector Paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de la misma, por Decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Suprimiéndose dicha comisión en el año de 1949, transfiriéndose todas sus funciones a las Comisiones Nacionales respectivas.

En 1958, por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley de Secretarías y Departamentos de Estado reforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda entre otras funciones la de vigilancia y administración de los bienes nacionales.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas en diversas Secretarías.

Debido a la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, el 29 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia, las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas. Publicándose un año después el primer Reglamento Interior de la Secretaría General de la Federación, el cual fue reformado por decreto presidencial el 30 de julio de 1985.

El 16 de enero de 1989 es publicado el nuevo Reglamento Interior de la dependencia, el cual fue reformado y adicionado en los años de 1991, 1993 y 1994. Este reglamento con sus diversas reformas señalaron, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica, atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Al reformar nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 28 de diciembre de 1994, se intentaba evitar duplicación de funciones y precisar 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.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado el 12 de Abril de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, modificándose así la estructura orgánica de la dependencia y distribuyendo su competencia entre las unidades administrativas.

Con el Plan Nacional de Desarrollo, se producen las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 24 de diciembre de 1996, otorgando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a las Contralorías Internas, la autonomía que requieren para llevar a cabo la función de control.

Por decreto de fecha 29 de noviembre del 2001 es reformado el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el 13 de marzo del año 2002, se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y una nueva reforma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con lo anterior, se busca dar respuesta a los reclamos de la sociedad 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 conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

1.1.1. Marco Jurídico

Dentro de los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes que reglamentan la actuación de las Supervisorías Regionales, destacan los siguientes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:



"...Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario..."

Las actuaciones que fundamenta este artículo es el derecho de petición ciudadana y la obligación de la autoridad de dar respuesta a estas peticiones a la mayor brevedad posible, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

"...Artículo 14...

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

Establece para todas las instancias responsables de investigar, el derecho de legalidad de audiencia del servidor público denunciado, en la etapa previa a la instauración del procedimiento disciplinario administrativo.

"...Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Señala a los responsables de la investigación la obligación de fundamentar y motivar este proceso, para allegarse elementos suficientes y determinar la instauración del procedimiento disciplinario administrativo.

"...Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos le incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa y arresto hasta por 36 horas..."

Las instancias captadoras deberán hacer del conocimiento del Ministerio Público, las quejas y denuncias que impliquen la posible comisión de un delito.

"...Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos:

Los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal, miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales por violaciones a la Constitución, leyes federales y manejo indebido de fondos y recursos de ese mismo ámbito..."

El texto anterior, menciona a los servidores públicos sujetos a la vigilancia y sanción de conductas irregulares por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

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

Establece que toda ley que contemple las responsabilidades administrativas debe contener, las obligaciones que tiene todo servidor público y las sanciones a que se hacen acreedores por su incumplimiento, así como el procedimiento y las autoridades competentes para aplicar dicho procedimiento y ejecutar las sanciones impuestas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"...Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...XII. Designar y remover a los Titulares de los Órganos de Control Interno 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, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría..."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

...XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida..."

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo esta facultada para designar y remover a los Titulares de los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, consecuencia de las conductas de los servidores públicos, dentro de los que se comprende los de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales órganos.

El 13 de Marzo de 2002 se adiciona a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal una fracción XXV, con la cual se otorga a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la facultad de formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal, para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

"...Artículo 3º.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

...III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo..."

Le concede competencia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"...Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

...XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del Contralor Interno o de los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, conforme a la competencia de éstos..."

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo iniciará procedimiento administrativo disciplinario al servidor público del Órgano de Control Interno, cuando la prescripción sea motivada por la inactividad procesal en la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"...Artículo 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia..."

Las dependencias y entidades: Establecen las unidades y módulos de atención directa, servicio de atención telefónica, medios electrónicos y por correspondencia, para la captación de las peticiones ciudadanas con personal especializado para atender y resolver con eficiencia dichas peticiones que se presentan ante los diferentes medios.

"...Artículo 19.- Si la Secretaría o el Contralor Interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querrelas a que hubiere lugar, cuando así se requiera..."

Las Contralorías Internas o el Coordinador de Sector de las entidades hacen del conocimiento a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la autoridad competente de los hechos que impliquen responsabilidad penal.

"...Artículo 34.- Las facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidad, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa..."

La instancia captadora de la queja o denuncia debe verificar la fecha de los hechos denunciados a efecto de agilizar su trámite e iniciar, en su caso, el procedimiento administrativo e interrumpir la prescripción. Toda vez que en este artículo se establece el tiempo con el que cuenta tanto la autoridad como los particulares para aplicar el procedimiento disciplinario administrativo a aquel servidor público que haya incurrido en responsabilidad, toda vez que pasando el tiempo establecido ya no se podrá aplicar dicho procedimiento y por consecuencia tampoco se sancionará al servidor público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:

"...Artículo 31.- La Dirección General de Atención Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos.
- II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran para su integración y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como captar y tramitar las peticiones sobre los trámites, servicios y sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía; comunicando al ciudadano de la remisión de su petición al Órgano Interno de Control competente o a la autoridad que corresponda.
- III. Promover en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- IV. Coordinar, diseñar e instrumentar los mecanismos de atención telefónica y otros medios electrónicos para atender con eficiencia y eficacia las quejas y denuncias, así como la captación de peticiones ciudadanas y su debido desahogo por parte de los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la prestación de los servicios públicos, así como emitir los lineamientos y criterios en la materia que permitan proporcionar una efectiva y oportuna atención a la ciudadanía.
- V. Coordinar a los Supervisores Regionales.
- VI. Prestar la asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia.
- VII. Apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollan los Organos Internos de Control de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República en materia de recepción, atención e investigación de quejas, denuncias, y peticiones ciudadanas, y su respectiva gestión, conforme a los criterios y lineamientos que emita la Secretaría, así como proporcionar capacitación en dichas materias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIII. Investigar, diseñar y llevar a cabo programas y operativos específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos, y en caso de detectar conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa o penal, realizar las actuaciones jurídico administrativas que correspondan y turnar el expediente respectivo a las autoridades competentes, así como verificar la eficiencia de los servicios que prestan las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República, y proponer a ésta los mecanismos de mejora a que hubiere lugar...”

La Dirección General de Atención Ciudadana recibe y atiende las quejas, denuncias y sugerencias, que presenta la ciudadanía, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales y les da seguimiento a efecto de que sean debidamente desahogadas, asimismo regula el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la atención ciudadana.

Capta las peticiones ciudadanas, estableciendo la distinción entre el proceso de atención de las peticiones formuladas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y las vinculadas con los trámites y servicios gubernamentales; define y turna a la autoridad competente las peticiones ciudadanas, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, trámites y servicios, así como con los servidores públicos involucrados; efectúa las investigaciones derivadas de las quejas y denuncias formuladas por conductas irregulares de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa.

Promueve en las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República la instalación de unidades y módulos de atención directa que facilitan a la ciudadanía la presentación de sus peticiones.

Sugiere la instalación del servicio de atención telefónica, medios electrónicos y de correspondencia que facilitan la presentación de peticiones ciudadanas; establece la clasificación de las peticiones ciudadanas relacionadas con la actuación de los servidores públicos señalados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales de carácter federal.

Regula y coordina que las Supervisorías Regionales cumplan con las atribuciones establecidas en el artículo 47 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y operen conforme a la normatividad vigente.

Determina, en caso de conflicto de competencias entre los Órganos de Control Interno, la autoridad competente para realizar la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Vigila el seguimiento que les dan los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República a las quejas, denuncias y peticiones formuladas por la ciudadanía.

Fiscaliza las actividades realizadas por los servidores públicos federales a efecto de detectar aquellas conductas que puedan constituir algún tipo de responsabilidad, haciendo del conocimiento de la autoridad competente dicha situación.

"...Artículo 47.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los Coordinadores de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control; Delegados y Subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus Órganos Desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los Comisarios Públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con el mismo propósito designará a los Titulares de los Órganos de Control en las dependencias, Órganos Desconcentrados, Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y Fideicomisos Públicos, así como a los de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...

III. Los Titulares de los Órganos Internos de Control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y en su caso, llevar a cabo las acciones conducentes a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida...
9. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio Órgano Interno de Control que el titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querrelas a que hubiere lugar...

V. Los Supervisores Regionales a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento ejercerán en la circunscripción territorial que determine el titular de la Secretaría las atribuciones referidas en la fracción II del artículo 31, así como las siguientes:

1. Tramitar y dar seguimiento a las investigaciones respecto de las quejas y denuncias relacionadas con servidores públicos y sobre las peticiones que realice la ciudadanía.

2. Verificar, evaluar y fiscalizar, los trámites y servicios a la ciudadanía que prestan las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República en la circunscripción territorial que corresponda.
3. Realizar acciones de coordinación interinstitucional mediante la aplicación de programas específicos para mejorar la calidad de los trámites y servicios a la ciudadanía y para prevenir y, en su caso, resolver irregularidades en la prestación de los mismos...”

Los Titulares de los Órganos de Control Interno recibirán y atenderán las quejas, denuncias y sugerencias que presente la ciudadanía, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales y realizarán las acciones necesarias para el desahogo de las peticiones, a efecto de darles respuesta. Asimismo investigarán las conductas irregulares de los servidores públicos.

Están obligados a denunciar ante la autoridad competente las quejas y denuncias cuando se infiera la posible comisión de un delito.

Entre las facultades que tienen las Supervisorías Regionales destacan las siguientes: captar las peticiones ciudadanas; verificar y evaluar la calidad de los servicios que prestan las autoridades federales en su circunscripción; detectar irregularidades y formular denuncias; practicar las investigaciones que se requieran para sustentar los hechos motivo de las peticiones, en la forma y términos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Código Federal de Procedimientos Penales:

“...Artículo 117.- Toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, esta obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculcados, si hubieren detenidos...”

Los servidores públicos deben denunciar ante el Ministerio Público la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio.

Con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el ordenamiento legal que se aplica supletoriamente en los procedimientos administrativos regulados por esta ley, en todo lo no previsto en la misma y en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.1.2. Generalidades

La misión que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la de fortalecer los sistemas de gestión y control, hacer respetar los derechos del ciudadano e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal y constituirse como agente de cambio permanente es la visión que intenta reflejar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a la ciudadanía.

Los objetivos que tiene son los siguientes:

- Atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme a su esfera legal de competencia;
- Planear y conducir sus actividades en forma programada y sujeta a la política que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan;
- Contribuir al logro de una Administración Pública eficiente, eficaz, congruente, que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad, basada en una nueva cultura de servicio y orientada hacia la satisfacción de las demandas de la población;
- Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el Gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país, prevenir conductas irregulares o contrarias de las obligaciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, asimismo fiscalizar y controlar la Inversión Pública Federal en los Estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos;
- Asegurar que las normas y lineamientos que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emite para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal, se apliquen dentro de un marco de estricta legalidad; y proporcione una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos de las dependencias y entidades, para que éstos se lleven conforme a las estrategias y los criterios establecidos por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad y disciplina presupuestal.

Funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:

- Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Someter a la consideración y aprobación del Ejecutivo Federal el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, así como encomendar a las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la formulación de programas sectoriales y especiales que de él se deriven con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Emitir los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades en materia de desarrollo administrativo integral;
- Coordinar y dirigir el despacho de los asuntos competencia de la Secretaría, así como representar al Ejecutivo Federal en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos correspondientes a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de mayor importancia y desempeñar las funciones y comisiones que el Ejecutivo Federal le confiere manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas;
- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, y referendar para su validez y observancia constitucionales las disposiciones expedidas por el Presidente de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia Secretaría;
- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informarle cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades, en los términos del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la Secretaría, conforme a su Reglamento Interior, así como autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Dependencia y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Definir y establecer los lineamiento y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba presentar la Secretaría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Opinar previamente a su expedición sobre las reglas que dicta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas micro, pequeña y mediana y que deban observar las dependencias y entidades;
- Aprobar y dirigir la organización y funcionamiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a su Reglamento Interior, autorizar y presentar el anteproyecto de presupuestos de egresos de la dependencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Suscribir los convenios que celebra la Secretaría con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios y contratos que celebra con otras entidades, gobiernos estatales y municipales;
- Emitir las normas que se requieran respecto de los informes, datos o la cooperación técnica que deban proporcionarse las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, así como proponer a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas, normas relacionadas con el control y fiscalización de las Entidades Paraestatales que estén bajo la inspección y regulación de dichos órganos;
- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Emitir normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal, previa opinión de la Secretaría de Hacienda;
- Establecer normas, criterios y políticas de administración de bienes inmuebles federales;
- Proponer la designación y en su caso designar a los Comisarios Públicos o sus equivalentes en los Órganos de Vigilancia de las Entidades Paraestatales, así como a los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada;
- Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como sobre la ejecución y avances del Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal;
- Resolver los recursos de revocación que se interpongan en contra de resoluciones de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando hayan sido dictadas por el propio Secretario y resolver las dudas que se susciten sobre la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene a su cargo las facultades y atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y, las demás leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.²

² Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en el Proceso Atención Ciudadana, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2000, Página 220.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal debe constituir el órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales por estar facultada por el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para intervenir, como órgano competente en el despacho de los siguientes asuntos:

Atribuciones materialmente legislativas:

- Expedir las normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- Expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros los edificios públicos y en general de los bienes inmuebles de la federación a efecto de obtener el mejor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto la Secretaría, podrá coordinarse con Estados y Municipios o bien con los particulares y con otros países;
- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, y en su caso representar los intereses de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la Secretaría o bien terceros debidamente autorizados para ello;
- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

Atribuciones de control:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental;
- Inspeccionar el ejercicio de gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- Plantear y orientar los mecanismos de control y evaluación para que los órganos que componen al Estado actúen conjuntamente y disciplinadamente;
- Instrumentar y promover la mejoría y modernización de los sistemas administrativos del gobierno;

Atribuciones de coordinación y cooperación:

- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de las mismas sean aprovechados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá encomendar las investigaciones, estudios y análisis sobre estas materias y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Regular y coordinar el funcionamiento de todos los Órganos de Control con los que cuenta la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

Atribuciones de fiscalización y vigilancia:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como apoyar y asesorar a los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Vigilar que cumplan las dependencias y entidades de la Administración Pública las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- Inspeccionar y vigilar directamente o a través que las dependencias y entidades federales cumplan con las disposiciones y normas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamiento, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- Establecer las bases generales para la realización de las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades de la Administración en sustitución o apoyo de sus propios Órganos de Control;
- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

- Informar periódicamente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de tales intervenciones y en su caso, dictar las acciones que deben desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- Vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

Atribuciones registrales:

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- Autorizar junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública y sus modificaciones así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente y,
- Llevar el registro de sanciones.

Atribuciones para prevenir y sancionar la corrupción:

- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que correspondan en base a la ley y en su caso presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público presentándose para tal efecto la colaboración que le fuese requerida;
- Prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público;
- Analizar y dar solución a los factores que conllevan en la comisión de conductas deshonestas;
- Fincar responsabilidades y en su caso, formular denuncias ante el Ministerio Público Federal;
- Vigilar el cumplimiento y aplicar lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Cuidar el proceso de renovación moral en el servicio público.

Atribuciones para nombrar personal de apoyo:

- Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, Delegados de la propia Secretaría ante las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y Comisarios en los Órganos de Gobierno y Vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- 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, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría y quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;
- Designar a los Auditores Externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño.

En tanto que debe de haber una estrecha coordinación entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es pertinente destacar algunas actividades relacionadas de esta segunda dependencia:

- Proyectar y coordinar el Plan Nacional de Desarrollo;
- Manejar la Deuda Pública;
- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas y lineamiento contabilidad y de control en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal;
- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, presupuesto, programación contabilidad y evaluación;
- Aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

El Contralor General de la Federación es designado por el Presidente de la República y solamente es responsable administrativamente ante él, de acuerdo con el artículo 5° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sus atribuciones no son delegables, y son las siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- "...Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República;
- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría que así lo ameriten, desempeñar las comisiones y funciones que éste le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;
- Someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, así como encomendar a las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría la formulación de los programas sectoriales y especiales que de él deriven, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que establezca el Presidente de la República, así como realizar su evaluación;
- Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de Iniciativa de leyes y de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;
- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo e informar, cuando le sea requerido por cualquiera de las cámaras que lo integran, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades;
- Establecer los lineamiento y políticas que orienten la colaboración que conforme a la ley deba prestar la Secretaría de Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- Refrendar para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría;
- Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en este reglamento y que fuesen necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieren adoptado al respecto;
- Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría, así como conferir las atribuciones que fuesen necesarias para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Secretaría;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia;
- Aprobar el anteproyecto de egresos de la Secretaría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Autorizar con su firma los convenios que la Secretaría celebre con otras dependencias o entidades del sector público, así como los convenios o contratos que celebre con otras entidades, gobiernos estatales o municipales;
- Expedir las normas relativas a los informes, datos y cooperación técnica que deban darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y definir conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la coordinadora de sector correspondiente las normas sobre la información que deban proporcionar las Entidades Paraestatales;
- Formular sugerencias a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas a fin de que el control y la fiscalización de las entidades financieras de carácter paraestatal se ejerzan de manera coordinada conforme a las atribuciones de cada autoridad;
- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a lo dispuesto por la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Opinar previamente a su expedición sobre las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;
- Designar y remover a los Delegados de la Secretaría en la Administración Pública Centralizada, a los Comisarios en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, a los Titulares de los Órganos Internos de Control, y a los de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de dichos órganos en las propias Dependencias y Entidades y en la Procuraduría General de la República, así como a los Supervisores Regionales y Visitadores que se requieran para el funcionamiento de la Secretaría;
- Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, así como por la ejecución y avances del programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal;
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el propio Secretario, así como los demás que legalmente le correspondan;
- Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los servidores públicos hagan para la designación de su personal de confianza, de su remoción y creación de plazas;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas;
- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento y sobre los casos no previstos en el mismo.²³

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estará al frente de la Secretaría el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las Unidades Administrativas, el Órgano Desconcentrado y los Servidores Públicos siguientes:

- " A.- Unidades Administrativas:...
 - XIII. Contraloría Interna...
 - XV. Dirección General de Atención Ciudadana;...
 - XVI. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial...
- E. Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades; y
- F. Supervisorías Regionales..."

Las Contralorías Internas, son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos. Desde antes de la publicación de las reformas de 1982 ya existían como unidades administrativas encargadas, fundamentalmente, de la implementación de sistemas y prácticas de auditorías, pero su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades les otorgó nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia, ya que las modalidades de algunas de ellas tienen que ser aplicadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Teniendo como objetivos:

- Colaborar al ejercicio y cabal cumplimiento de las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de fiscalización de la gestión administrativa;
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones;
- Control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo;
- Evaluación del trabajo de la Secretaría, a fin de contribuir en la transformación de una Administración Pública accesible, moderna y eficiente al servicio de la sociedad.

²³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserré, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, páginas 156.

Dentro de las funciones encomendadas a esta Unidad Administrativa destacan:

- Aplicar las políticas, procedimientos y estrategias de operación conforme a las normas y directrices que fije el Titular de la Secretaría en materia de control, fiscalización y evaluación;
- Apoyar la gestión institucional, verificando se cumpla con las normas y disposiciones aplicables en lo correspondiente a los sistemas de control y el ejercicio del presupuesto autorizado, mediante la realización de auditorías a las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Secretaría;
- Autorizar las auditorías y revisiones del Programa Anual de Control y Auditoría que se practiquen a las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Secretaría;
- Recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría, por incumplimiento de las obligaciones e inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y darles el seguimiento que corresponda;
- Practicar investigaciones sobre los actos de los servidores públicos, presuntos responsables;
- Substanciar y tramitar el procedimiento administrativo disciplinario, previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Fincar responsabilidades y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan conforme a la Ley anteriormente citada;
- Presentar las denuncias o querrelas respectivas, en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables;
- Instruir y resolver los recursos de revocación que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra;
- Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados, se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que lleve la Dependencia, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;
- Coordinar y supervisar que se informe preventivamente al personal de nuevo ingreso a la Secretaría sobre sus responsabilidades administrativas y vigilar el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones de su situación patrimonial;
- Iniciar el procedimiento administrativo correspondiente e imponer la sanción por omisión de la presentación de declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos de la Dependencia;
- Vigilar que el ejercicio y destino de los recursos de que disponen las diversas áreas de la Secretaría se ajuste a las disposiciones legales y administrativas establecidas, bajo estándares mínimos de calidad;

- Evaluar y controlar los resultados que se obtengan en la ejecución del Programa General de Trabajo de la Secretaría, a efecto de promover las medidas necesarias para mejorar el desempeño de sus Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados;
- Evaluar a través de diversos mecanismos, la información generada por la actuación de los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a fin de sugerir adecuaciones y/o correcciones para el mejoramiento de su operación en el marco de la vertiente preventiva del control;
- Verificar que en los actos de Entrega-Recepción, que realicen los servidores públicos de la Dependencia, se apeguen a la normatividad vigente establecida en la materia;
- Apoyar con los elementos necesarios para la integración del informe anual que el Secretario, debe rendir al H. Congreso de la Unión, sobre el estado que guardan los asuntos encomendados a la Dependencia, en el ámbito de su competencia.

1.2. DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA

Entre sus objetivos destacan el emitir y difundir las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de mecanismos de atención ciudadana eficaces y eficientes; promover su establecimiento para ofrecer a la ciudadanía los medios para la presentación de solicitudes ciudadanas: quejas, denuncias, sugerencias, consultas, atenciones inmediatas y peticiones, relacionadas con la actuación y desempeño de los servidores públicos y con la prestación de los servicios que brinda el Gobierno Federal, para su atención y solución, con fundamento en los ordenamientos legales aplicables.

Las funciones encomendadas a esta Dirección son las siguientes:

- Llevar a cabo, conjuntamente con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, el establecimiento de las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;
- Determinar, dirigir y evaluar el esquema general de operación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía que incluye los Programas Paisano, Vecinos-Centroamérica, y el Sistema Nacional de Atención Telefónica a la ciudadanía (SACTEL);
- Coordinar y supervisar la recepción de las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando, en su caso, las investigaciones que se requieran, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía;

- Promover en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- Dirigir, controlar y evaluar los mecanismos de operación de las oficinas y los módulos de orientación y participación ciudadana de la Administración Pública Federal, e instrumentar acciones de mejora de los servicios que faciliten el establecimiento de nuevos canales para la presentación de planteamientos específicos por parte de los usuarios;
- Promover y dirigir medias de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, tendientes a eficientar los mecanismos de captación, envío, resolución y notificación a los usuarios, sobre el resultado de sus quejas y denuncias; y proveer a las autoridades superiores, de diversos indicadores estadísticos que apoyen la toma de decisiones;
- Dirigir, coordinar y evaluar las acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias que presente la ciudadanía, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, a efecto de que sean debidamente desahogadas, y promover el establecimiento de acciones similares en las dependencias y entidades así como en la Procuraduría General de la República;
- Garantizar que se de atención oportuna y eficiente a la ciudadanía que acude personalmente a la Oficina de Quejas y Denuncias de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a requerir asesoría jurídico-administrativa en materia de su competencia; asimismo a la que solicita información sobre el avance en el desahogo de su queja o denuncia;
- Establecer mecanismos para propiciar que los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Procuraduría General de la República desahoguen las quejas y denuncias, tanto las recibidas directamente como las remitidas por esta Secretaría, para mantener un nivel de atención adecuado; en el caso de las Contralorías Estatales, la vigilancia se hará únicamente en las quejas derivadas de los programas federales concertados;
- Dirigir, controlar y evaluar diversas medias que permitan dar cumplimiento al Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país, por parte de las autoridades involucradas;
- Auxiliar al C. Secretario en la coordinación y supervisión de las funciones que corresponden ejercer a los Supervisores Regionales;
- Recibir en audiencia a los ciudadanos que deseen plantear asuntos de la competencia de la Dirección General;

- Proponer al Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social, la impartición de cursos de capacitación en materia de atención ciudadana y participar en ellos, conforme disposiciones que se emitan al efecto;
- Expedir, cuando proceda, las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos de la Dirección General.

1.3. ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO

Otra parte de la estructura orgánica fundamental que integran la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para el desarrollo de sus funciones son los servidores públicos denominados Titulares de los Órganos de Control Interno, que apoyan a la función directiva de las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, a través de la fiscalización de la gestión administrativa. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; controlar y dar seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas; coadyuvar a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad, son sus principales objetivos.

Dentro de las funciones de los Titulares de los Órganos de Control Interno, se encuentran las siguientes:

- Coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de quejas y denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;
- Investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones aplicables en los términos de la Ley;
- Calificar y constituir en el ámbito de su competencia, los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento;
- Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión, que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que compete conocer a los Titulares de las Áreas de Responsabilidades;
- Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario del Ramo;
- Expedir la certificación de los documentos que obren en los archivos del Órgano de Control Interno de que se trate;

- Coordinar, supervisar y coadyuvar, en el ámbito de su competencia, a la implementación y operación del sistema integral de control gubernamental. Así como proponer a la superioridad las normas y lineamientos que al efecto se requieran;
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la dependencia o entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República;
- Coordinar y supervisar la programación y realización de auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo, así como informar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta, la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;
- Recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República y comunicar a éstas el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente;
- Coordinar y supervisar la formulación de sus anteproyectos de programas y presupuesto, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del mismo;
- Denunciar ante las autoridades competentes, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e Instar el área jurídica respectiva, a formular cuando así se requiera, las querrelas a que hubiere lugar;
- Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y proporcionar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;
- Coordinar y supervisar la instrumentación de normas complementarias para el mejor control y fiscalización de la gestión de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República.

1.3.1. Áreas del Órgano

A su vez estos Órganos de Control Interno para el mejor desempeño de sus funciones tienen sus Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades con sus respectivo titulares, los que cuentan con una serie de facultades que les concede el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y que a continuación señalaremos:

a) Titulares de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos de Control Interno:

- Iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que hubiera lugar e imponer, en su caso, las sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Llevar los registros de los asuntos de su competencia;
- Proporcionar al titular del Órgano de Control Interno, los elementos necesarios a efecto de que se dicten las resoluciones de los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos, respecto de la imposición de sanciones administrativas;
- Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emita ante las diversas instancias jurisdiccionales representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario debe conocer la Dirección General de Inconformidades;
- Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, en los términos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y someterlos a la consideración del Titular del Órgano de Control Interno;
- Apoyar al Titular del Órgano de Control Interno en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades;
- Solicitar a las Unidades Administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o de la Procuraduría General de la República, la información requerida par el cumplimiento de sus funciones.

b) Titulares de la Áreas de Auditoría de los Órganos de Control Interno:

- Coordinar y supervisar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación que emita la Secretaría, así como elaborar proyectos de normas complementarias en materia de control y los relativos a la dependencia, órganos desconcentrados o entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República;
- Llevar a cabo por sí, o en coordinación con las Unidades Administrativas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las auditorías o revisiones que se requieran y proponer y vigilar, la aplicación de las medidas y recomendaciones que correspondan;
- Apoyar al Titular del Órgano de Control Interno, en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia de su competencia;

- Solicitar a las Unidades Administrativas de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República, la información requerida para el cumplimiento de sus funciones.
- c) Titulares de las Áreas de Quejas de los Órganos de Control Interno:
- "...Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría, en materia de quejas y denuncias;
 - Turnar al Área de Responsabilidades del Órgano de Control Interno, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;
 - Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que lleve a cabo la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así proceda;
 - Apoyar al Titular del Órgano de Control Interno en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de quejas y denuncias;
 - Solicitar a las Unidades Administrativas de la dependencia o entidad de que se trate o de la Procuraduría General de la República, la información requerida para el cumplimiento de sus funciones...⁴⁸

Finalmente, abordaremos el tema de las Supervisorías Regionales, denominación dada al presente capítulo.

1.3.2. Supervisorías Regionales

La Supervisoría Regional, es la representación formal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el interior del país, que conforma una instancia de atención directa a la ciudadanía, facilitando la participación activa de la sociedad con los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por acuerdo de fecha 26 de Noviembre de 1999 expedido por el entonces Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo Arsenio Farrell Cubillas, se determinaron las circunscripciones territoriales en las que debían ejercer sus atribuciones los Supervisores Regionales, las cuales eran:

⁴⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Sexta Edición, Ediciones Pegasus ISEP, S.A., México, 2002. Página 47.

- I. El Supervisor Regional en Baja California, con residencia en la Ciudad de Tijuana, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Baja California Sur;
- II. El Supervisor Regional en Chiapas, con residencia en la Ciudad de Tapachula, en la totalidad de los municipios de la entidad y de los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán;
- III. El Supervisor Regional en Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Durango;
- IV. El Supervisor Regional en el Distrito Federal, en la totalidad de las Delegaciones Políticas de la entidad y los municipios de los Estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz;
- V. El Supervisor Regional en Jalisco, con residencia en la Ciudad de Guadalajara, en la totalidad de los municipios de la entidad y de los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas;
- VI. El Supervisor Regional en Sonora, con residencia en la Ciudad de Nogales, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Sinaloa;
- VII. El Supervisor Regional en Tamaulipas, con residencia en la Ciudad de Nuevo Laredo, en la totalidad de los municipios de la entidad y de los Estados de Coahuila y Nuevo León.⁵

Con la expedición del Decreto emitido por el Presidente de la República Vicente Fox Quezada, por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, donde se establece como una de las prioridades del Gobierno Federal la realización de actividades tendientes a combatir la corrupción e impunidad mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción que permitan, por una parte, elevar la calidad del servicio público en beneficio de la colectividad y, por la otra, eliminar espacios de corrupción creando una cultura en la función pública basada en valores éticos que garanticen esa eficiencia en el función gubernamental.

Entre los mecanismos para prevenir y combatir la corrupción e impunidad la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuenta con estas Supervisorías Regionales, quienes ejercen atribuciones relacionadas con la atención de quejas y denuncias presentadas en contra de servidores públicos y con la evaluación de los servicios que prestan las autoridades federales. El día 4 de Septiembre del 2001 se expidió un acuerdo por el que se reforma el diverso que determina la circunscripción territorial de los Supervisores Regionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el cual establece que el Supervisor Regional cuya sede se encuentra en el Estado de Chiapas ejerce sus atribuciones en la totalidad de los municipios de la entidad y de los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

⁵ Diario Oficial de la Federación. Primera Sección, Carlos Justo Sierra, México, diciembre de 1999, Página 19.

Que por la extensión territorial que compete al Supervisor Regional en el Estado de Chiapas, se dificulta tanto la supervisión de los servicios públicos federales como la participación de la ciudadanía que radica en un Estado distinto al de la ciudad sede y que al efecto de eficientar la supervisión y evaluación de la calidad de los servicios que prestan las autoridades federales en esa región, resulto necesario modificar la circunscripción territorial del Supervisor Regional en Chiapas, para establecer la que le corresponde al Supervisor Regional con residencia en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, por lo que se reformo la fracción II del artículo y se adiciono una fracción VI, recorriéndose las fracciones VI y VII, para pasar a ser VII y VIII respectivamente del acuerdo por el que se determino la circunscripción territorial de los Supervisores Regionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para quedar como sigue:

- I. El Supervisor Regional en Baja California, con residencia en la Ciudad de Tijuana, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Baja California Sur;
- II. El Supervisor Regional en Chiapas, con residencia en la Ciudad de Tapachula, en la totalidad de los municipios de la entidad y de los Estados de Campeche y Tabasco;
- III. El Supervisor Regional en Chihuahua, con residencia en Ciudad Juárez, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Durango;
- IV. El Supervisor Regional en el Distrito Federal, en la totalidad de las Delegaciones Políticas de la entidad y los municipios de los Estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz;
- V. El Supervisor Regional en Jalisco, con residencia en la Ciudad de Guadalajara, en la totalidad de los municipios de la entidad y de los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas;
- VI. El Supervisor Regional en Quintana Roo, con residencia en la Ciudad de Cancún, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Yucatán;
- VII. El Supervisor Regional en Sonora, con residencia en la Ciudad de Nogales, en la totalidad de los municipios de la entidad y del Estado de Sinaloa;
- VIII. El Supervisor Regional en Tamaulipas, con residencia en la Ciudad de Nuevo Laredo, en la totalidad de los municipios de la entidad y de los Estados de Coahuila y Nuevo León.⁶

Siendo esta la última reforma que se ha realizado de la circunscripción territorial de las Supervisorías Regionales.

⁶ Diario Oficial de la Federación, Carlos Jasso Sierra, México, septiembre del 2003, Página 67.

Los objetivos que tienen estas Supervisorías Regionales, son los siguientes:

- Implementar y fortalecer, en el interior de la República, los mecanismos de atención inmediata que permitan resolver los problemas y necesidades de los usuarios de los servicios públicos federales, así como promover las acciones tendientes a favorecer el mejoramiento de la calidad de los mismos;
- Supervisar y vigilar que los servidores públicos federales realicen sus funciones con transparencia y en estricto apego a la normatividad vigente, así como promover la captación de sugerencias e instrumentar acciones para mejorar la calidad de los servicios y coordinar la forma y medios para asesorar jurídicamente a la ciudadanía sobre la formulación y presentación de quejas y denuncias.

Entre las funciones que realizan destacan:

- Recibir y tramitar en la circunscripción territorial que determine el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como realizar las investigaciones que se requieran y turnarlas para su atención a la autoridad competente;
- Turnar a la Dirección General de Atención Ciudadana las sugerencias de mejoramiento que reciba de la ciudadanía;
- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Verificar y evaluar la calidad de los servicios que prestan las autoridades federales, en la circunscripción territorial según les corresponda;
- Captar, clasificar y turnar a las autoridades federales locales respectivas, las cédulas de consultas, sugerencias y reconocimientos, remitiendo por medios magnéticos los resultados de éstas a las oficinas centrales;
- Dirigir, en el área de circunscripción que le corresponda, los trabajos de fiscalización integral a las áreas de atención a la ciudadanía y usuarios en general;
- Asistir y participar en las reuniones de trabajo a las que sea convocado por los diferentes Comités;
- Programar, examinar y capacitar a los promotores y prestadores de servicio social que deseen ingresar a los programas Paisano y Vecinos;
- Elaborar y remitir informes semanales y mensuales, que le sean requeridos por la Dirección General de Atención Ciudadana.

Los servicios con los que cuentan en materia de atención ciudadana son:

a) SACTEL

Cuyo objetivo es el atender y asesorar oportuna y eficazmente a la ciudadanía en la formulación telefónica de quejas, denuncias, sugerencias y peticiones.

Las características que presenta, es que este sistema funciona las 24 horas y los 365 días del año, brinda orientación y asesoría para la presentación de quejas, denuncias, sugerencias y proporciona información relacionada con 3200 trámites gubernamentales.

Los servicios que presta: es la captación de quejas y denuncias contra servidores públicos por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones; captar las sugerencias que la ciudadanía presenta para el mejoramiento de los servicios públicos; enlazar a los usuarios con las autoridades competentes, para la solución o atención inmediata de su problemática y como apoyo al programa paisano y asesorar a los connacionales que ingresen al territorio nacional.

b) Módulo

Su objetivo es la atención de la ciudadanía, dándole asesoría jurídica y recibiendo sus quejas y denuncias mediante comparecencia o por escrito, cumpliendo los estándares de calidad establecidos por la Dirección General Adjunta de Quejas y Denuncias.

Su función es la coordinación de la atención que reciben los usuarios en el edificio sede de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; proporcionar a los usuarios asesoría e información sobre los servicios que presta la Secretaría; atender a la ciudadanía brindando asesoría jurídico legal y la recepción y turno de peticiones ciudadanas.

Capítulo 2

SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. ANTECEDENTES

En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos, ni personas que en lo individual sintetizaran los ideales de los trabajadores al servicio del Estado, levantando la bandera que encauzara sus conquistas. Sin embargo, se han ido manifestando instituciones que estabilizan a los trabajadores en sus puestos o empleos, fijan sus derechos y deberes, forjan todo el sistema de seguridad social para la clase burocrática, el cual en México ha sido eminentemente institucional, quedando plasmada en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social.

El régimen Porfiriano mantuvo una burocracia pronta para acatar las determinaciones administrativas de un gobierno dictatorial. De esta manera, en el inicio de la Revolución no creo por su situación emulsionada ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, como el proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales presentados por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de Julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, sin ser aprobada; posteriormente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 repitió en parte, las ideas expresadas en la Constitución Federal de 1857, pero se apartó de otras, por cuanto no se entendió las reformas operadas en nuestra Carta Magna del año de 1917, en la cual se establece una distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación, el Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, de hecho estableció la Ley que reglamentó las disposiciones constitucionales a las cuales habremos de referir, una inmunidad no prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por ninguna ley anterior.

El artículo 108 de la nuestra Carta Magna de 1917, el cual corresponde al artículo 103 de la Constitución Política Federal de 1857, se presentó como proyecto en la Sesión Ordinaria celebrada la tarde del domingo 21 de enero de 1917. El dictamen que acompañó a este proyecto del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expreso estos razonamientos:

"...Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero la penalidad respectiva..."

En cuanto al procedimiento, en la Exposición de Motivos se expresaba que éste era distinto "...según se trate de delitos del orden común o de delitos oficiales. Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de Tribunales Especiales, somete a los funcionarios, a los Jueces del Orden Común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a salvo a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la Administración, separando constantemente a los Jefes de los Departamentos, se ha establecido, que para quedar un alto funcionario a disposición del Juez Común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados..."

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, son juzgados no por los Tribunales del Orden Común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos cometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación ante la de Senadores, dicta la sentencia previo trámite ordinario de todo proceso, como son oír al acusado y practicar las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad. Finalmente en la exposición se hizo hincapié en la necesidad de que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos cualquiera que sea la pena en que incurran fuesen juzgados por el Jurado Popular, el cual se integraría de acuerdo con el Título Quinto, Capítulo Primero, artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de siete individuos que deberán ser:

- Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal, territorio o Estado;
- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público;
- Un profesor;
- Un obrero;
- Un campesino; y
- Un agricultor, industrial o comerciante.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, siguió el modelo del artículo 103 de la Constitución General de la República de 1857 con pequeñas modificaciones; en efecto se aceptó la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por los llamados delitos comunes en ocasiones llamados delitos del orden común que cometan durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas, y omisiones que incurran en ejercicio de ese mismo cargo.

Entre los altos funcionarios se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las Legislaturas Locales, responsables por "...violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las Leyes Federales y por la que toca al Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común..."

También fracasó el intento de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo la cual fue presentada por el Diputado Amilcar Zentella en la sesión del 30 de octubre de 1929, en realidad fue a partir de 1930, cuando se levanto el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades, sin ser tomara en cuenta su conducta o antigüedad en la Administración Pública.

Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada en el artículo 5º de nuestra Carta Magna, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento. Esto es, nadie está obligado a prestar servicios para alguien, incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución. Ese precepto, ni con mucho enlaza, amparaba los derechos del personal burocrático.

Al respecto, la ley doctrinaria y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la Legislación del Trabajo, sino que su situación la regulaban las Leyes del Servicio Civil, esto ensombrecía el pensamiento y la concepción de un Estado patrón de tipo empresarial, inadmisibles para esta relación jurídica.

Con mucha timidez se publica el 14 de julio de 1931, un Reglamento para el Personal de la Secretaría de Hacienda, precedente de la futura Legislación Burocrática, después, el 12 de abril de 1934, se publica el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", dictado por el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez. Fue el primer paso serio, con respecto a la regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando era manifiesta su inconstitucionalidad; por ello su vigencia fue fugaz, pues sancionaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etcétera. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria, sin embargo, llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para la masa burocrática, sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal.

En 1935, el Partido Revolucionario formula un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones.

A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió de antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, fecha última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado, el cual es necesario reseñar especialmente, por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráticos que en el proyecto de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión exponía al respecto:

“...Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados la existencia de un Tribunal de Arbitraje Especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal. Con independencia absoluta de la autoridad oficial de los Órganos del Estado que deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores...”

Aprobado este proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o de segunda instancia, ya que los conflictos entre los servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados primero ante Juntas Arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

En un principio ese Tribunal fue competente para conocer de los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial. Sin embargo, la Suprema Corte consideró que este no podía someterse a un Tribunal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no autorizaba, pues ello sería crear un poder superior al judicial y violar su soberanía, esta situación fue resuelta algunos años después, con la reforma del artículo 123 de la misma Constitución Política Federal, adicionando en su apartado B, el conocimiento de estos conflictos por el Pleno de la Suprema Corte.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue sustituido por el de fecha 4 de abril de 1941, de contenido igual al anterior. De esta forma los estatutos de 1938 y 1941 fueron objeto de inconstitucionales, por lo cual el 5 de diciembre de 1960, se adiciona el apartado B, al artículo 123 de la Carta Magna, al respecto la iniciativa del entonces Presidente Licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba: “...los trabajadores al servicio del Estado por diversas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consignaba para los demás trabajadores ya que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza al que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado...”

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanza con la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, finalmente el 27 de diciembre de 1963, se promulga la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, la cual es la disposición reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que por mandato expreso, amplía su aplicación a los trabajadores de algunas instituciones públicas enumeradas por el mismo artículo 1º, adicionando en forma confusa otros organismos descentralizados, que tengan a su cargo función de servicios públicos.

La ampliación al régimen de la ley se ha realizado paulatinamente por disposiciones especiales consignadas en las leyes orgánicas de algunas instituciones, aun cuando en otros casos se previene textualmente la sujeción a la Ley Federal del Trabajo, o bien queda alguna laguna jurídica que no ha podido llenar la legislación.

Al artículo 8º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluye del régimen burocrático a los empleados de confianza al servicio del Estado, y por interpretación del precepto se llega al extremo de hacer negatorio para ellos, la garantía consignada en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual previene que disfrutarán de las medidas de protección al salario.

Por resoluciones de incompetencia se les ha negado a los trabajadores de confianza, la posibilidad de recurrir tanto al Tribunal Burocrático como a los Tribunales Laborales, para dirimir los conflictos relacionados con esa garantía constitucional, remitiéndolos a los Tribunales Ordinarios Federales considerando a su relación de trabajo como un artículo o mercancía.

La exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los empleados de confianza a que se refiere el precitado artículo 8º no significa en modo alguno orfandad de la jurisdicción burocrática que la misma ley establece, limitada a la protección del salario como garantía fundamental de la existencia humana y al establecerse jurídicamente como relación de trabajo, la del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, rogándose derechos de bienes y dignificación de su vida; al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mercancía, sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del Derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice. En México, el siguiente paso legislativo sería la codificación de un Derecho General Laboral, sin exclusiones arbitrarias de los legisladores o de los intérpretes de la ley.⁷

⁷ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, Páginas 346-351.

2.2. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Con motivo de la reforma de diciembre de 1982 el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambia de terminología y ello radica en la denominación "Servidor Público", para así establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que radica en realizar las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, donde están obligados a proteger, mejorar y fomentar el interés público y social anteponiendo el particular, debiendo enfocar su conducta y sus actos a la correcta aplicación de la ley con espíritu de servicio. De ahí que el marco Constitucional vigente considera a todas aquellas personas participantes en el ejercicio de la función pública, independientemente de su rango, jerarquía, origen de su empleo, cargo o comisión, en igualdad de condiciones como servidores públicos.

Este término obedece sin duda a una nueva ideología planteada en nuestro Sistema Jurídico Mexicano Vigente y propiamente a la renovación moral de nuestra sociedad, al respecto el Doctor Javier Osorio señala "...no solamente se presentaba como una política de la plataforma electoral o incluso del programa de una nueva Administración, era el resultado de una acertada interpretación del momento social y de una adecuada respuesta que el nuevo gobierno proponía a nuestra sociedad..."⁴

Las reformas Constitucionales hechas en el año de 1982 por el entonces Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, ha dado un cambio en cuanto a los sujetos de derecho que participan en el desempeño de las funciones del orden público que les encomienda el Estado, ya que el Título Cuarto de la Carta Magna se denominaba "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" y ahora es denominada "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos."

Esta reforma Constitucional sentó las bases para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio.

En nuestra opinión, resultó una atinada decisión del Legislador la nueva denominación, porque aun existiendo una clasificación que innegablemente soporta las normas de subordinación jerárquica, el término "servidor público", al ser común denominador de un trabajador, independientemente de su jerarquía, ya sea de la Administración Pública Federal o Paraestatal, viene a tratar de desligar la común prepotencia unida al término "funcionario", por cierto mal interpretado, a nuestro criterio este concepto sugiere únicamente el estar en función, es decir, ejercer las facultades que expresamente le confiere la ley, sin abuso de poder; luego entonces "servidor" determina la naturaleza de servir a la sociedad como se menciona con anterioridad.

⁴ OSORIO CORRES, Francisco Javier, *Nuevo Marco de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1994, Páginas 21 a 31.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de las responsabilidades que alude este Título, se reputarán como servidores públicos:

"...A los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Es preciso mencionar que el concepto de servidor público crea un debate jurídico y político tanto en la Cámara de Origen –Senadores– como la Revisora –la de Diputados–, se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término funcionario por el de servidor público, al respecto se dijo "...no es la función lo que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función ha llevado aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con la que han de guiarse las conductas colectivas..."⁹

Sin embargo, la discusión surgió en cuanto a los efectos que esta denominación pudiera acarrear, según la diversa naturaleza que adopta el servicio a la sociedad y la representación de la misma. En consecuencia "...se introdujo en la iniciativa presidencial modificaciones tendientes a precisar que en el caso de los representantes de elección popular y de los integrantes de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, únicamente serían calificados como servidores públicos para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de superar controversias respecto a la categoría jurídica de dichos servidores; a deslindar con especial cuidado, que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Locales, sólo podrán ser sometidos a juicio político por violaciones a la Constitución General de la República..."

Independientemente de la discusión que surgió, se puede apreciar la ampliación de la gama de personas que prestan sus servicios, ya sea en la Administración Pública Federal o en la Administración Pública Paraestatal y que a partir de la reforma de 1982, son considerados también como servidores públicos, elevando así al rango constitucional la responsabilidad de estos, para exigir el estricto cumplimiento de sus obligaciones independientemente de su jerarquía.

⁹ CAMERERO CARRIÓN, José. *Reflexiones al Título Cuarto de la Constitución*; Revista Frontera 66, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, página 39.

Así destaca el párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

"...Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales..." Asimismo impone la obligación a las Legislaturas Locales de precisar el carácter del servidor público, que desempeñe empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

En los mismos términos se encuentra el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y agrega "...así como a las personas que manejen y apliquen recursos económicos federales..."

Está última frase no establece el alcance de la misma, pues resulta sumamente ambigua ya que no determina el carácter o naturaleza de esos particulares.

En realidad los ordenamientos legales federales que regulan sustantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término de servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público. En estricto sentido, la función de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base a lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física, la cual ha formalizado su relación jurídica laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de sus obligaciones que les son inherentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Antes de entrar al estudio en cuestión, conviene precisar el carácter que tienen los Titulares de los Órganos de la Administración Pública, pues la legislación utiliza las expresiones de funcionario y empleado indistintamente, lo cual es muy debatido en la doctrina.

La escuela francesa señala lo siguiente, el funcionario es aquella persona que colabora de una manera continua en la gestión de la cosa pública, debiendo participar en el ejercicio del poder público, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o por designación; por lo tanto, cabe destacar los elementos del funcionario:

- a) Permanencia en el cargo;
- b) Integración en un cuadro de gobierno con categorías de puestos en forma jerarquizada, y
- c) Participación en un servicio público.

La misma doctrina distingue al funcionario de los agentes auxiliares o empleados, definiendo a estos últimos como toda persona que colabora en un servicio público en la Administración, a quien se aplica un estatuto público y su desempeño en el cargo es temporal.

Por otro lado la doctrina italiana argumenta, el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, la cual implica la prestación de un servicio público de un modo permanente y para fines profesionales o técnicos.

La doctrina alemana no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado, supone para el personal de la Administración la existencia de un contrato en donde el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello.

En tanto, la doctrina mexicana es muy discutible, pues los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado, dice que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, donde se crea una relación externa y da al titular un carácter representativo, mientras el segundo sólo supone una vinculación interna, la cual hace a su titular concurrir solo en la formación de la función pública.

Olivera Toro, considera que el funcionario, "...es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la Administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, y la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficacia y legalidad. En cambio el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad es pública, lo es en forma interna con la Administración..."¹²

¹² OLIVERA TORO, Jorge. ob.cit., Páginas 337.

Respecto a los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina, Gabino Fraga señala los siguientes caracteres para distinguirlos:

- Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente;
- Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser retribuidos por honorarios, en tanto, los empleados son siempre salariables;
- También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de Derecho Público entonces se tiene al funcionario; si es de Derecho Privado, al empleado. Sin embargo, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de Derecho Público, y por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibile;
- Se ha establecido que los funcionarios públicos tienen poder de decidir y ordenar, en tanto, los empleados son meros ejecutores. Esta distinción, como se ve, se confunde con la de autoridades y de auxiliares. Pero creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad, pues tendremos oportunidad de señalar que mientras todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios;
- Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley, y empleado a quien las tiene en los reglamentos. Cabe señalar, que todos los Órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas, las cuales sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar;
- El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, donde se crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras el empleado sólo supone una vinculación interna y hace a su titular concurrir solo a la formación de la función pública.

Por otra parte, Narciso Sánchez Gómez, señala: "...el funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado..."¹¹

¹¹ SÁNCHEZ, NARCISO, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, Páginas 376-380.

El empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública, ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción, sueldo, etcétera; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la cual dependen.

Como rasgos distintivos más sobresalientes de los funcionarios y empleados públicos atendiendo al sistema jurídico y político imperantes en México, destacan los siguientes:

- El funcionario asume el cargo en acatamiento a una disposición constitucional, una ley o un reglamento; por el contrario, el empleado es nombrado de acuerdo a una ley o un reglamento;
- El funcionario tiene en algunos casos autoridad y por lo tanto realiza actos jurídicos forzosos y ejercita los poderes de nombramiento, revisión, mando, vigilancia, disciplinario, etc. Por el contrario el empleado sólo hace las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina donde se encuentra adscrito;
- Los funcionarios se equiparan a trabajadores de confianza al servicio del Estado, por el contrario los empleados pueden asumir la categoría de supernumerarios o eventuales y de base, en el primer supuesto asumen el cargo sin tener derecho a formar parte de un sindicato, y su estancia en el cargo puede ser temporal atendiendo a las necesidades del servicio público que presten, y los de base quedan sujetos a todos los derechos y obligaciones que establece la legislación burocrática respectiva, con más permanencia e inamovilidad en el cargo;
- Las relaciones de los funcionarios en algunos supuestos es de carácter externa con la sociedad para atender servicios públicos y otras demandas colectivas en virtud de la responsabilidad que detentan, y tratándose de los empleados su relación es interna con la dependencia y organismo al que están subordinados no obstante que tengan trato con el público;
- Cabe advertir que las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos es de carácter administrativo, penal, civil o patrimonial y hasta política, esta última es aplicable sobre todo para aquellos que se conocen como altos funcionarios que gozan de fuero constitucional; por su parte, a los empleados generalmente se les puede fincar una responsabilidad administrativa cuando no cumplen correctamente con su deber, pero también se les puede acusar por responsabilidad penal al cometer un delito, o por responsabilidad civil o patrimonial por daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado o de los particulares.

Consecuencia de lo anterior y propósito de las reformas de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue el modificar el concepto de funcionario por el de servidor público; para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión, es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos con facultades de decisión, como los funcionarios, donde algunos gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos empleados, quienes siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querrelas penales formuladas en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas son diferentes, en cada caso, pues dependen de la categoría de servidor público.

Sobre los servidores públicos, el artículo 108 de la Constitución General de la República, es para efectos de las responsabilidades en las cuales incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, ello no significa que pueda ser considerada como una clasificación de los mismos.

Existen diversas clasificaciones de los servidores públicos, ya sea atendiendo a las leyes que rigen sus relaciones laborales con el Estado y a las que regulan su conducta.

La primera clasificación se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma de nombramiento de los funcionarios, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Funcionarios

Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

- **Funcionarios Electos:** Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los Senadores y Diputados;

- **Funcionarios Designados:** Son los servidores públicos seleccionados por otros superiores o por los miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, designados de entre una terna, sometida por el Presidente de la República a consideración del Senado para su aprobación,¹² por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del superior jerárquico¹³ y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento hecho por el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios, como los ya citados Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los Agentes Diplomáticos, de los Cónsules Generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;¹⁴
- **Que Gozan de Inmunidad Procesal¹⁵:** Son aquellos funcionarios, quienes mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal, hasta en tanto la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores – ésta solamente para el caso del Presidente de la República-, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal donde se contengan hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona a aquellos funcionarios que gozan de ésta prerrogativa. Es necesario puntualizar que no son los mismos a los cuales se refiere el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento como sujetos del Juicio Político, en tanto, encontramos funcionarios que son sujetos del Juicio Político porque carecen de inmunidad procesal;
- **Que No Gozan de Inmunidad Procesal:** Son aquellos quienes carecen de dicha prerrogativa, es decir, pueden ser procesados penalmente sin iniciar previamente el Procedimiento para la Declaración de Procedencia –aunque sean sujetos del Juicio Político-, en tanto, el artículo 111 de la Constitución Federal no les concede tal investidura.

b) Empleados

Existe diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales consideradas entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.

¹² Artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ El artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a los Secretarías de Despacho, a los Agentes Diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, con las subvenciones que establezcan la Constitución y las leyes Federales. El nombramiento de los Secretarías de Despacho, de los Agentes Diplomáticos y de los empleados superiores de Hacienda deberá ser ratificado por la Cámara de Senadores para que surta sus efectos. Por otra parte, el nombramiento y la remoción de trabajadores de base debe hacerse conforme lo dispone la ley respectiva.

¹⁴ Artículo 76 fracción II en correlación con el artículo 89 fracciones III y IX, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Esta prerrogativa también se denomina "Pase Constitucional", sin embargo, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que trata de los Rencuentros de los Servidores Públicos y dentro las bases del Juicio Político no se refiere ya a este término, aun cuando la segunda parte del artículo 61 sí lo hace al referirse a la inviolabilidad de las opiniones vertidas por los Diputados y Senadores en el desempeño de sus cargos.

La segunda clasificación como naturaleza de la legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Organismos Descentralizados,¹⁶ a cargo de funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este ordenamiento define en su artículo 3º a los trabajadores como "...toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales..."; asimismo, los divide en dos grupos:

a) Trabajadores de confianza

La Ley Burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los servidores públicos adscritos a esta potestad, reputan como trabajadores de confianza:

- En el Poder Legislativo Federal:

En la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Cámara de Senadores: El Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

- En la Auditoría Superior de la Federación:

El Auditor Superior, los Auditores Especiales, los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de la Unidad General de Administración, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores, los Auditores, Visitadores, Inspectores, Jefes de Departamento, los Asesores, y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

¹⁶ El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en concordancia con el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Parasubordinadas dispone que son Organismos Descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adquieran. Con fecha 13 de agosto de 1997 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Relación de Entidades Parasubordinadas de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Parasubordinadas y su Reglamento.

- En el Poder Ejecutivo Federal:

Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República; quienes su nombramiento deba ser aprobado por el Presidente de la República; ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino; los auditores que dependan presupuestalmente de las Áreas de Auditoría; los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras; sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios; se dediquen a la investigación científica, siempre y cuando tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación; brinden asesoría o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; estén adscritos presupuestalmente a las Ayudantías o Secretarías; los Secretarios Particulares de los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; los Agentes de la Policía Judicial y los de la Policía Preventiva.

- En el Poder Judicial de la Federación:

En la Suprema Corte de Justicia: El Secretario General de Acuerdos; el Subsecretario General de Acuerdos; el Subsecretario General de Acuerdos; los Secretarios de Estudios y Cuenta; los Secretarios y Subsecretarios de Sala; los Secretarios Auxiliares de Acuerdos; los Actuarios; la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliario en cuestiones administrativas; el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis; los Directores Generales; los Directores de Área; los Subdirectores; los Jefes de Departamento; el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores Generales o Superior y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

En los órganos restantes del Poder Judicial de la Federación: Secretarios Ejecutivos; Secretarios de Comisiones; Secretarios Técnicos; Titulares de los Órganos Auxiliares; Coordinadores Generales; Directores Generales; Directores de Área; Visitadores; Defensores de Oficio; personal técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación; Subdirectores; Jefes de Departamento; Oficiales Comunes de Partes; personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores Generales o superior; Cajeros; Pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley Burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento, aún cuando gozan de ciertos beneficios que les concede la fracción XIV del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto dispone que las leyes determinarán los cargos de confianza y las personas quienes los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; esto es, no existe ningún ordenamiento jurídico donde se regulen las relaciones laborales entre en Estado y sus empleados de confianza.

También quedan excluidos del régimen de la Ley Burocrática, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de la Secretaría de Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; los miembros del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; o aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.¹⁷ En todos estos casos existen leyes especiales que regulan sus relaciones laborales, a diferencia de los empleados de confianza, que como ya se indicó, carecen de ellas.

Al no quedar comprendidos dentro del régimen laboral especial de la ley burocrática, los empleados públicos de confianza no son inamovibles como los trabajadores de base, por lo que pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva -cese de efectos de su nombramiento- o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma.

b) Trabajadores de base

Son trabajadores de base los que no se encuentren incluidos en la enumeración anterior, aunque en ciertas ocasiones es necesario atender a las características del caso concreto. El artículo 123 Apartado B) fracción XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quien es empleado de confianza, se debe entender que es de base. Los trabajadores de base deben ser de nacionalidad mexicana, a menos que no puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que podrán ser sustituidos por extranjeros. Los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y los representantes sindicales participarán conjuntamente en la formulación, aplicación y actualización de los Catálogos Generales de puestos, tanto para el Gobierno Federal como para las entidades que estén sometidas al régimen de la ley burocrática, a efecto de identificar a los servidores públicos en atención a sus funciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁷ Artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como se señaló anteriormente, a diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base son inamovibles; es decir, no pueden ser cesados sino por alguna de las causas enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la Ley Burocrática, que las considera como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñen los trabajadores, sin responsabilidad para el Estado.

La inamovilidad surge a partir del momento en el cual el trabajador de base haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, según lo dispone el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las causales, que el artículo 46 del ordenamiento laboral invocado enumera como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento del trabajador de base, sin responsabilidad para el Estado, son:

- I. La renuncia o el abandono de empleo,
- II. La conclusión de la obra determinada y que debió indicarse en el nombramiento,
- III. El fallecimiento del trabajador,
- IV. La incapacidad física o mental permanente del trabajador, y
- V. La resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos y otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
 - g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores.
 - h) Por recurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
 - i) Por falta reiterada de cumplimiento de las condiciones generales del trabajo de la dependencia de que se trate.
 - j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe precisar, la imposición de sanciones, como la destitución del empleo a los trabajadores de base por parte de las autoridades penales o administrativas competentes, debe ser concordante con la naturaleza de la relación laboral y los procedimientos consecuentes; es decir, la sentencia penal o la resolución administrativa, debidamente motivada y fundada por la cual se aplique la sanción mencionada y el acta administrativa referida por el artículo 46 bis de la Ley Burocrática, debe ser acompañada por los documentos fundatorios a la demanda laboral interpuesta ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que sea esta autoridad quien resuelva conforme a derecho. Para los empleados de confianza, el cese o la destitución del empleo surte efectos desde el momento en que la resolución o sentencia, según sea el caso, le es notificada al servidor público responsable.

La tercera clasificación esta integrada por:

a) Empleado

Puede considerarse, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada perfeccionada en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad ostentados por ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan se acuñen términos como el de encargo o empleo, el cual conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

b) Encargado

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara define como cargo: "...la función de oficio, empleo o dignidad..."¹⁸ Encargado es el servidor público que ostenta un cargo. El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal; en el primer caso está sujeta o condicionada a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función o actividad, como es el caso de los Secretarios de Estado; la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades, como es el caso del Ejecutivo Federal, de los Senadores y de los Diputados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para quienes la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija periodos con límites máximos para el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de que la Carta Magna permita prorrogar el encargo como en el caso de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito nombrados y adscritos por la Judicatura Federal. El encargo puede nacer de la voluntad popular, como los servidores que son electos periódicamente, o de la voluntad de otro servidor público de mayor jerarquía, pero invariablemente, la persona encargada es legalmente responsable de los actos realizados como servidor público.

¹⁸ DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Décima Novena Edición, Porrúa, S.A., México, 1988, Página 98.

c) Comisionado

Rafael de Pina lo define como "...el encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios..."¹⁹ De tal forma el comisionado en el sector público, es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral, la cual nace del empleo o del cargo, pues no puede ser comisionada aquella persona sin nombramiento previamente expedido por la autoridad competente. La comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada en ningún caso por la voluntad popular, aun cuando el servidor público pueda ser comisionado por la persona facultada o el órgano administrativo competente para ocupar un puesto de elección popular.

Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la Naturaleza Jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y la de ambos con el Estado por la otra, es decir, de la función pública.

Las teorías sobre el particular pueden reducirse fundamentalmente, a dos: las teorías de Derecho Privado y las teorías de Derecho Público.

Las primeras, encuentran que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento, además existen prestaciones recíprocas, al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria del Estado, así, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del Derecho Civil tradicional y consideran se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según sea de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas adoptadas por las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas; en primer lugar, porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en donde el Estado interviene, es el régimen de Derecho Público y en segundo lugar, en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las cuales se dividen las atribuciones del Estado, y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la siguiente exigencia, las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas inspiradas en tal exigencia son normas de Derecho Público también las relaciones que constituyen la función pública.

¹⁹ DE PINA, Rafael, *ob.cit.*, Página 69.

Quedando así definida la rama del Derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus empleados, es necesario determinar ya dentro del Derecho Público, cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones.

Las tesis a este respecto sostenidas son:

a) Acto unilateral del Estado

Se refiere "...a una obligación imperativa que impone el Estado y que no requiere el consentimiento del particular. Es contraria a la libertad del hombre y solamente se admite de manera excepcional..."²⁰

En nuestro país, la voluntad del individuo para crear y concluir libremente sus relaciones laborales es el fundamento, ya que de acuerdo con el quinto párrafo del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Excepcionalmente, la Constitución Federal ha impuesto a los ciudadanos ciertas obligaciones laborales relacionadas con los servicios públicos, como en el caso de los supuestos contenidos en el cuarto párrafo, al disponer que los servicios públicos solamente podrán ser obligatorios en los términos de las leyes respectivas, cuando se trate del servicio de las armas, los jurados y el desempeño de cargos conocejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán el carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas realizadas profesionalmente en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes correspondientes. De hecho, el artículo 178 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal prevé la imposición de sanciones de quince a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad, cuando sin causa legítima, alguna persona se rehúse a prestar un servicio de interés público al que la ley lo obligue.

b) Acto contractual

Esta teoría considera el nacimiento del contrato administrativo desde el momento en el cual existe un concurso de la voluntad del Estado, quien nombra y la del nombrado, quien acepta, sin importar que no haya una perfecta igualdad entre las partes, pues lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos; sin ser la función o cargo bienes dentro del comercio, pues el objeto del contrato son los servicios y la remuneración, las cuales sí lo están, sin importar que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio.

²⁰ PRAGA, Gabino, *Dictado Administrativo*, Vigésima Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Página 137.

c) Acto condición

Esta teoría ha sido adoptada por la legislación mexicana; es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de la voluntad del Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento, por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, no es el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes donde se fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones correspondientes a los titulares de los diversos órganos del poder público. Ese acto diverso condiciona la aplicación del estado legal y no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y además permite la modificación de éste, en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado.

Dentro de la relación jurídica de trabajo existen dos categorías:

1. De los titulares de las dependencias. El titular es una persona física, su voluntad es poner en movimiento el orden jurídico y realiza las actividades de los fines propuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y las órdenes de sus superiores.
2. Trabajador. Es una persona que realiza determinada actividad material o intelectual con un propósito económico o social, el cual implica la prestación de un servicio a cambio de una retribución (salario).

De acuerdo con lo anterior, es importante hacer mención del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual señala:

“...Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo...”

Por lo tanto, el nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia.

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los nombramientos deben contener: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, los servicios a prestarse, determinarán con la mayor precisión posible, el carácter del nombramiento, el cual puede ser: definitivo, interino y provisional, así como la duración de la jornada de trabajo, sueldo y demás prestaciones.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias derivadas conforme a la ley, al uso y la buena fe.

El nombramiento de los empleados de confianza contienen en su mayoría los mismos datos y requisitos que el de un empleado de base, dependiendo del rango del funcionario. Se encuentra regulado en el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra clase de nombramiento está previsto en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues estos requieren de la aprobación del Presidente de la República y algunos Directores de Organismos Descentralizados.

Dentro de los requisitos para poder ingresar al servicio de la Administración Pública en México, destacan:

a) Jurídicos:

- Capacidad. Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles;
- Ser mexicano. Los empleados pueden ser mexicanos por nacimiento o por naturalización, inclusive extranjeros por excepción. Tratándose de altos funcionarios, es más riguroso este requisito, pues deben ser mexicanos por nacimiento;
- Edad. 35 años cumplidos el día de la elección para poder desempeñar sus funciones, en los casos del Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senadores y para el caso de ser Secretarios de Despacho, se requiere tener 30 años, en tanto para ser Diputados Federales de 21 años;
- No haber sido condenado por delito culpable que amerite pena corporal o estar procesado por dicho delito al momento del nombramiento o elección;
- No pertenecer al Estado eclesiástico;
- Tener residencia anterior al cargo en el lugar donde desempeñará sus funciones;
- No haber desempeñado el mismo puesto con anterioridad en cargos no reelegibles.

b) De carácter profesional:

- No ocupar puesto incompatible (horario);
- Requisito de capacidad técnica.

c) Morales:

- Buena conducta, honestidad.

d) Físicos:

El cual consiste en pasar un examen físico y presentar excelentes condiciones psíquicas.

El artículo 15, fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece el carácter que pueden tener estos nombramientos, lo cual significa el contenido de cada uno de ellos, pudiendo ser:

- Definitivos. Cuando las labores que va a realizar el trabajador son permanentes. Son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen y se otorgan por ascenso a los trabajadores que obtienen mejores calificaciones por medio del escalafón respectivo;
- Interinos. Se otorgan en el caso de haber plazas vacantes temporales que no se excedan de seis meses, originándose con motivo de las licencias sin goce de sueldo, las cuales son concedidas a los trabajadores por razones de carácter personal. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- Provisionales. Son expedidos conforme al procedimiento escalafonario y debe ocupar éste una vacante temporal por un tiempo mayor de seis meses;
- Por tiempo fijo. Se expiden con fecha precisa de terminación de trabajos eventuales o de temporada;
- Por obra determinada. Necesarios para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y por su naturaleza no es permanente. Su duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.

“...Los nombramientos de los trabajadores de base son caracterizados por su definitividad, y consiguen ésta después de transcurridos seis meses de servicio...”²¹

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Enciclopedia Administrativa Especial*, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999, Páginas 983-985.

2.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES

El Estado, en ejercicio de la soberanía, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocado su personal, suprimiendo y creando empleos públicos como mejor se adapte a sus tareas. Así, de acuerdo con el artículo 73, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad: "...Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones..."

La facultad, con la cual es Estado puede arreglar su organización, debe ejercerse sin ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los servicios del Estado, respetando sus derechos y tomando las providencias legales para remediar los ocasionados.

Respecto a la organización del personal administrativo nuestra legislación considera varios casos:

- a) Libre nombramiento y renovación de funcionarios y empleados superiores, no provenientes de elección popular;
- b) Señalamiento de condiciones para el desempeño de la función, tal como un plazo en el ejercicio de la misma y, finalmente;
- c) Inamovilidad, en la cual para la separación del servicio se requiere alguna de las causas especiales de remoción que señala la ley por medio de un procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de fecha 27 de diciembre de 1963, publicada al día siguiente, en su artículo 6º, otorga la categoría de inamovible a los empleados de base; en el concepto de poder ser removido por causas determinadas.

Una vez colocada la persona dentro de la Administración Pública, tiene la posibilidad de ascender, subir en los cuadros de la Administración Pública a otras categorías administrativas que implican mayores derechos y obligaciones y una mejor remuneración, es el derecho de mejorar en la escala burocrática. El ascenso es una aspiración legítima del trabajador que desempeñó eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo o salario y en las demás prerrogativas que rodean a un empleo. Es una forma de combinar el interés público del servicio que exige un trabajo eficiente y el interés privado del funcionario o empleado, que ve coronados sus esfuerzos con nuevos elementos que mejoran su situación económica y social.

Los funcionarios y empleados tienen el derecho a ser mejorados en su escala burocrática (artículo 123 inciso B, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Son los méritos los que determinan ese derecho. "...Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función con los conocimientos, aptitudes y antigüedad..."

Se intercalan varios elementos para un justo sistema de ascenso, como la libre elección, los conocimientos, la antigüedad, la capacidad, la disciplina y puntualidad. La libre elección se reduce a los empleados de confianza y a los del último lugar en el escalafón; la antigüedad resume el historial de un empleado, su curriculum vitae, y la capacidad o aptitud, la idoneidad para desempeñar el empleo, en esa virtud destacamos los siguientes:

a) Derecho al cargo

Nos referimos a los trabajadores de base que asumen el carácter de inamovibles, pudiendo sólo ser removidos por causas graves debidamente comprobadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, equivale a una prerrogativa para permanecer dentro del servicio público una vez que se adquiere la inamovilidad.

b) Derecho al ascenso

Ascender es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la Administración Pública, a categorías superiores que implican mayores derechos, dignidades, obligaciones y sobre todo, una mejor remuneración económica. El ascenso es un derecho legítimo de todo trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar su sueldo o salario y las demás prerrogativas conferidas en la ley. Para realizar el ascenso se han adoptado varios sistemas: como la elección libre tomando en cuenta la antigüedad, el mérito adquirido y el de las aptitudes o capacidades del aspirante. En efecto el sistema escalafonario que regula el ascenso debe tomar en cuenta los conocimientos, aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad.

c) Derecho al sueldo o salario

El artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que "...el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituyen el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas. Los niveles de sueldo del tabulador que consignan sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente éste..."

El sueldo es la retribución en dinero, el cual percibe el servidor público por el empleo, cargo o comisión que desempeñe dentro de algunos de los Poderes del Estado.

Debe ser uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, como del Distrito Federal, y se fijarán en los tabuladores regionales respectivos, quedando comprendidos en los presupuestos de egresos, el cual año con año es expedido, no pudiendo disminuir durante la vigencia de dicho documento.

Tiene el carácter de una compensación o una retribución, la cual debe pagársele al trabajador del Estado por lo servicios que le presta, cuyos pagos deben hacerse en el lugar o centro de trabajo y en moneda de curso legal o en cheques, además debe protegerse y respetarse por los titulares de las dependencias u oficinas donde se encuentre adscrito el trabajador, pues no debe ser susceptible de embargos, retenciones, descuentos, salvo los casos muy especiales previstos en la ley.

Existen otras ventajas económicas, las cuales el servidor público puede percibir, conocidas como sobresueldos, viáticos o gratificaciones para compensar gastos de viaje, alimentos, alojamiento, transporte o simplemente el bajo salario percibido.

d) Derecho a la seguridad social

Cuya base general está asentada en la fracción XI apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprende tanto al trabajador, como a su familia y dependientes económicos del mismo. Creándose el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el 27 de diciembre de 1983, entrando en vigor el 1º de enero de 1984. Esta ley es de orden público, interés social y de observancia en toda la República, aplicable a los trabajadores del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales por ley o por acuerdo se incorporan a su régimen, igualmente a los pensionistas y sus familiares, a los trabajadores de los Poderes de la Unión, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública de los Estados y Municipios en los términos de los convenios respectivos, a los Diputados y Senadores los cuales durante su mandato estén incorporados individual y voluntariamente.

El régimen obligatorio es aplicable a los trabajadores de base y a los supernumerarios incluyendo a los trabajadores de confianza; el voluntario es para quienes han dejado de prestar sus servicios al Estado y desean seguir con la seguridad social por lo cual deben ajustarse a lo previsto en la ley respectiva para poder disfrutar de las diversas prestaciones que otorga previo pago de las cuotas conducentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 3º de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios: medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de rehabilitación física y mental; seguro de riesgos de trabajo; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el desarrollo y bienestar infantil; servicios integrantes de retiro a jubilados y pensionistas; arrendamiento o venta de habitaciones económicas; prestamos hipotecarios y financiamiento para viviendas en sus diversas modalidades; préstamos a mediano y corto plazo; servicios para mejorar el nivel social, profesional y cultural del trabajador y su familia; servicios turísticos y deportivos; servicios funerarios y sistema de ahorro para el retiro.

e) Derecho de asociación sindical de los servidores públicos

Esta consagrado en la fracción X apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La creación de las organizaciones sindicales tienen como finalidad:

- Defender la situación de los servidores públicos sobre todo a los de base en contra de injusticias, separaciones o postergaciones fuera de la ley;
- Procurar el respeto de las reglas o disposiciones, las cuales regulan el ingreso, el ascenso, la separación del cargo, el pago de sueldos y todas aquellas situaciones que garantizan los derechos del trabajador;
- Proponer las reformas o medidas legislativas convenientes para el mejor funcionamiento de los servicios públicos;
- Compartir con los funcionarios públicos la dirección o administración de las tareas gubernamentales;
- Ser factor político en la nueva organización y representación de la vida nacional.

En cada dependencia habrá un sólo sindicato, y en caso de que concurren varios grupos de trabajadores, los cuales pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario, todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de un sindicato, por lo cual al ingresar en alguno, no podrán dejar de formar parte de él, salvo sin son expulsados. Los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos.

El artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, define a los sindicatos como "...las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes..." Para la formación de un sindicato se requiere de veinte trabajadores o más, y no existiendo dentro de la dependencia otra agrupación sindical, la cual tenga mayor número de miembros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

f) Derecho de huelga

Tiene su base en la fracción X Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La huelga es una manifestación de voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia o entidad pública, la cual tiene como propósitos suspender temporalmente las labores públicas para hacer valer sus derechos, en contra de injusticias, postergaciones o arbitrariedades del patrón o de el titular de la oficina o dependencia respectiva, en los términos y condiciones previstas por la legislación respectiva.

El artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa:

"...La huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece..."

g) Deber de prestar la protesta legal

El artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone:

"...Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen..."

El artículo 130 de la propia Constitución Federal previene: "...La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley..."

La protesta legal es un forma para comprometer públicamente a los funcionarios y empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran.

h) Deber de prestar el cargo

"...El funcionario o empleado público realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos, por ello, el principal deber del trabajador público es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el cual ha sido designado..."²²

²² OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1986, Páginas 358-359.

i) Deber de diligencia

Implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones requeridas por el servicio. La ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados. El funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva; respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos.

j) Deber de obediencia jerárquica

El empleado debe someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes jerárquicas. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, el cual comprende el poder de anular o reformar los actos del inferior, aun por simple inoportunidad.

Tienen el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía.

k) Deber de fidelidad

Llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos, en los cuales se tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Se requiere la reserva principalmente en determinados ramos de la Administración, en donde se puede poner en peligro al propio Estado o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico. A esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo.

l) Deber de seguridad

Trata de evitar la ejecución de actos, los cuales pueda poner en peligro la vida o pertenencias del empleado o la de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el manejo de armas, explosivos, sustancia y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

m) Deber de desinterés

Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase, en los actos, adjudicaciones o Administración Pública en general, donde tenga o tuviere responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico, el cual sirva de estímulo a una eficiente labor. La actividad del servidor público no debe derivar de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos sancionados por las leyes.

n) Deber de lealtad a la Nación Mexicana

Es una exaltación de orgullo y nobleza del funcionario o del empleado por servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.

ñ) Deber de residencia

El empleado tiene el deber de residir en el lugar en el cual preste sus servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado. El nombramiento debe contener el lugar en que el empleado debe desempeñar sus servicios. Se ha pretendido con frecuencia, el traslado inmotivado de los empleados a otros lugares distantes del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones. Al respecto deben distinguirse los casos graves de emergencia y calamidades públicas en donde la Administración Pública pueda movilizar a su personal, de los casos normales, los cuales comprenden una residencia fija de acuerdo con el servicio.

Finalmente, el artículo 44 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera las principales obligaciones a cumplir por parte de los servidores públicos, siendo los siguientes:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de su trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;

- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

2.4. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La voz "responsabilidad" proviene de *respondere* que significa "inter alia": "promover", "merecer", "pagar", así *responsabilis* significa: "el que responde" (flador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación..." conforme a la dogmática jurídica, un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Podemos entender como responsabilidad "...la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado..."²³

La responsabilidad del Estado es la obligación de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la Administración Pública Federal y Estatal y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica, la cual restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral ocasionado por el Estado como consecuencia de la actividad administrativa desempeñada en cumplimiento de las funciones a él encomendadas.

La responsabilidad de la función pública es la obligación en la cual se encuentra el servicio del Estado al haber infringido la ley, por cometer un delito, una falta, o causado una pérdida o un daño, debiendo responder por ella.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede recurrir en faltas o delitos, los cuales deben ser reprimidos, para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca los diversos tipos de responsabilidad: política, administrativa, penal y civil.

Todos los servidores públicos deben actuar bajo el principio de legalidad, esto es, deben ceñir todos sus actos a las leyes y reglamentos establecidos por la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común, con un espíritu de solidaridad para los altos fines del Estado, jamás se debe de actuar dentro de los Poderes Públicos en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público local o nacional los cuales están obligados a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de sus facultades integrantes de la competencia.

²³ CABANELLAS, Guillermo, *Enciclopedia Enciclopédica de Derecho Usual*, Tomo VII, Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1961, Página 191.

Y en caso de desobediencia, negligencia, descuido, torpeza, desvío de poder, desproporción o injusticia manifiesta, nuestro Estado de Derecho estatuye a favor de los gobernados, los medios jurídicos para impugnar las actuaciones arbitrarias e ilegales de los servidores públicos, incluyéndose un sistema de responsabilidades de diversa índole, las cuales deben hacerse efectivas ya sea a instancia de parte o de oficio, según lo establezcan los propios mecanismos jurídicos conducentes.

Luego entonces la responsabilidad de los servidores públicos podrá ser entendida como una obligación nacida como consecuencia del incumplimiento de un deber, que tienen todos los sujetos de derecho al colaborar con las funciones del Estado, los cuales por incumplir o violar alguna disposición jurídica o algún valor o principio moral de conducta, desprendida como consecuencia de su empleo, cargo o comisión, dan lugar a la obligación de responder por una mala actuación.

Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en la cual incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidad en las cuales los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando su actuación produce un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *Lex Aquilia* "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en la cual se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona al actuar sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En virtud de los enormes recursos económicos poseídos por las sociedades políticas de todos los tiempos, así como por el poder con el cual han contado, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio particular esos recursos y ese poder.

Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto en el Derecho Romano como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el Continente Europeo; también se citan disposiciones relativas a esta materia en el Derecho Náhuatl; durante la Época Colonial, hay una continua preocupación por la misma cuestión, evidenciada principalmente a través de las normas relativas al Juicio de Residencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Juicio de Residencia experimentó una constante evolución, al presentarse con variadas modalidades a lo largo del tiempo en el que existió. Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público, el cual hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez las quejas que en contra de su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

En el México Independiente se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, el cual recogía y rebasaba al Juicio de Residencia; aun así, se conservaban ciertos vestigios de éste hasta la segunda mitad del siglo XX (en Coahuila, la ley vigente todavía en 1967, emplea esta terminología en materia de responsabilidad burocrática).

Las Constituciones Políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, siendo claro la constante preocupación del tema por parte de la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer Presidente, el General Guadalupe Victoria, alcanzan su apogeo durante la renovación moral (1982-1988) y persisten en nuestros días.

El Constituyente de 1916-1917 dedica el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a "Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". En 1940 se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada en diciembre de 1979.

"...La base Constitucional de la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, aparece el 28 de diciembre de 1982 cuando son publicadas las reformas del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Tal reforma estableció el actual sistema de esta cuestión en sus artículos 108 a 114, reglamentaria de esos artículos Constitucionales, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), y posteriormente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en Marzo del dos mil dos..."²⁴

2.4.1. Tipos de Responsabilidad

La actuación de un servidor público cuando no cumple con lo establecido en los ordenamientos jurídicos puede originar diversos tipos de responsabilidades como son:

²⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Dirigido Administrativo Teoría y Cuestiones*, Tercera Edición, Editorial Oxford University Press, México, 1995, Páginas 405-406.

- a) Penal;
- b) Civil;
- c) Política;
- d) Administrativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha instituido como garantía jurídica un régimen de responsabilidades de los servidores públicos consignados específicamente en los artículos 108 a 114 del título IV, desprendiéndose cuatro diversas formas de responsabilidad.

Debido a que todo servidor público puede incurrir en faltas o delitos, deben ser reprimidos para mantener una justa y eficaz actuación de los diversos organismos públicos.

El artículo 109 de nuestra Carta Magna en su párrafo primero a la letra señala: "...El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y de las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad..."

Por lo tanto el siguiente punto a tratar es el de los diversos tipos de responsabilidad de una forma independiente, tratando de abarcar lo más relevante de cada una ellas.

a) Responsabilidad penal

Conforme a la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política Federal, "...La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal..."

De acuerdo con lo anterior, podemos entender entonces a la responsabilidad penal como un deber jurídico de sufrir la pena, la cual recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

Este tipo de responsabilidad tiene lugar cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro del Título X del Código Penal Federal, en los artículos 212 al 224, se establecen trece figuras delictivas en las cuales el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público; siendo necesario saber como define al servidor público el ordenamiento antes mencionado, por lo tanto en su artículo 212 señala:

"...Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislativas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Local, por la comisión de delitos previstos en este título, en materia federal..."

Las trece figuras en referencia son:

1. Ejercicio indebido del servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Desaparición forzada de personas;
4. Coalición de servidores públicos;
5. Uso indebido de atribuciones y facultades;
6. Concusión;
7. Intimidación;
8. Ejercicio abusivo de funciones;
9. Tráfico de influencias;
10. Cohecho;
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros;
12. Peculado;
13. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación, para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional anteriormente denominada *fuero*, aunque de acuerdo con nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solamente puede existir el fuero de guerra, el cual es otorgado a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

Los sujetos que gozan de esta protección Constitucional son:

"...Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidencial y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral..."

También gozan de esta protección "...los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales...", pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la Legislatura Local correspondiente, y en base en su soberanía, resolverán lo procedente.

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

"...El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al establecer que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el Juicio Político.

Por tanto, la Sección Instructora, integrada por cuatro Diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional;
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora debe rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querrelante, o Ministerio Público, se concederá la palabra a las partes para formular sus alegatos, y después se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si se resuelve el proceder en contra del inculcado, quedara inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección Constitucional.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes, los cuales dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas...²⁵

b) Responsabilidad civil

En términos generales se concibe a la responsabilidad civil, como la consecuencia que sufre una persona por la violación de un derecho ajeno, y por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, o en otras palabras, el compromiso de pagar los daños causados.

En efecto dicha responsabilidad, consiste en la obligación de una persona a indemnizar a otra por los daños y perjuicios causados.

"...La responsabilidad civil de los servidores públicos, es aquella fincada, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables..."²⁶

Esta clasificación tiene lugar cuando el incumplimiento produzca menoscabo en el patrimonio del Estado, su fundamento de este tipo de responsabilidad se encuentra plasmada particularmente en el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Civil Federal, por constituir la relación del servicio una situación legal. Esta responsabilidad opera principalmente en el sector de empleados o funcionarios, los cuales manejan fondos. Para ello constituye requisito previo al de sus funciones, otorgar fianza, la cual garantice su manejo y al establecer la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada.

Aun y cuando en el Título IV, artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se da una definición de la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de la reforma de este Título Constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos integrantes del sistema de responsabilidades, solamente hace referencia en su párrafo octavo del artículo 11 de la responsabilidad civil, al indicar textualmente:

²⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Páginas 25-28.

²⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Ensayo Cauce de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, Página 494.

"...Todo hombre tiene derecho para entrar a la República, salir de ella, viajar por el territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad civil o criminal y a las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República..."

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio "nadie tiene derecho a dañar a otro," y su base la encontramos en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"...1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece..."

"...12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país..."

"...13. Nadie puede ser juzgado por las leyes privativas ni por Tribunales Especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos o faltas contra la disciplina militar; pero los Tribunales Militares, en ningún caso, y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda..."

Estos artículos establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de todas las garantías otorgadas por la Carta Magna, sin existir prerrogativas o ventajas especiales a alguna persona y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades dictadas por el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones incurre en responsabilidad en los términos señalados en el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En términos de la teoría del órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo tanto los daños ocasionados deberían ser imputados al ente público, el cual debe responder de ellos.

Hasta el 31 de Enero de 1994 la responsabilidad del Estado era de carácter subsidiaria, de acuerdo con el artículo 1928 del Código Civil, solamente respondía cuando el funcionario directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

Sin embargo, este sistema no pudo subsistir, ya que si vivimos en un Estado de Derecho debe superarse el siguiente dogma: "El Estado no puede causar daño" y por lo tanto, ante los particulares debe responder el ente público, aunque internamente le exija al empleado, el cual causó el daño la cantidad cubierta con motivo de la responsabilidad a la que hubiere hecho frente.

Con las reformas hechas al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de Enero de 1994, de acuerdo con el artículo 1927 del Código Civil Federal, la responsabilidad del Estado es solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos.

Por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 33 establece "...cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría Federal de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra..."

El Estado podrá pedir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la cual se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva. En ambos casos el Estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

De lo anteriormente expuesto, la responsabilidad civil de los servidores o funcionarios públicos se producen por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones y que se cause un daño al particular.

En este orden de ideas es necesario mencionar que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

- a) Los sujetos;
- b) La acción u omisión;
- c) El daño; y
- d) El nexo causal.

En cuanto a los sujetos, es indispensable se trate de servidor público y el daño sea causado en ejercicio de sus funciones encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante la responsabilidad generada, no le es imputable.

La acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo establecido por la ley, u omisa de lo ordenado.

El daño, es el elemento esencial de la responsabilidad, por lo tanto sin él no puede generarse la responsabilidad, porque no habría que resarcir.

Finalmente el nexo causal, se establece cuando el daño producido es consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se generan por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexistente o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños ocasionados en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo tanto, la responsabilidad para poder ser denominada "civil", es necesario se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

A partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil Federal, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, quedo un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

c) Responsabilidad política

"...Se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común..."²⁷

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

"...Podrán ser sujetos de Juicio Político los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Gobierno del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de las Judicaturas del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos..."

En razón de las características de los sujetos a Juicio Político se trata de servidores con facultades de gobierno y de administración, pudiendo ser su actuación trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados Locales, su responsabilidad política a nivel Federal se genera, por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanan, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo a fin de ser la Legislatura Local quien resuelva en definitiva.

Por lo que hace a los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna y Leyes Federales, siendo el único problema el que en ningún ordenamiento se establece cuando nos encontramos frente a una gravedad de la violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en su artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, establece en ocho fracciones los casos correspondientes y éstos son:

²⁷ CROZCO ENRIQUÉZ, José de Jesús, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, Página 117.

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a las formas de gobierno republicano;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas, tal es el caso de los diarios capitalinos los cuales de forma escrita dan a conocer las opiniones de diversos políticos que manifiestan su punto de vista acerca de la forma de gobierno e inclusive critican el manejo del país, por este hecho no se puede dar seguimiento a un juicio político porque de cierta manera caeríamos en el supuesto de coartación de ideas.

En lo que se refiere a las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal así como en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

El Juicio Político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, ya que la jerarquía que debe tener y los supuestos en los cuales deben adecuar su conducta deberán pasar antes por un análisis para poder determinar si realmente a ese funcionario público merece iniciársele Juicio Político, actualmente en el país nos hemos podido percatar que es un tanto difícil poder establecer el Juicio Político por diversas circunstancias que se manejan en el círculo en el cual se desarrollan estas personas y en el que es difícil entrar, por lo tanto, sería necesario se le atribuyera a un cuerpo político su conocimiento conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II y III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con bases establecidas en el artículo 110 de la Constitución Federal para poder frenar en forma efectiva esta situación, este Juicio puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

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

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

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

d) Responsabilidad administrativa

Opera con motivo de cualquier falta cometida en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal.

En los términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "...se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión..."; valores que se traducen en las obligaciones enunciadas en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente con las reformas de marzo del año dos mil dos, contenidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que serán estudiadas a fondo en el siguiente capítulo del presente trabajo de investigación.

En cuanto a este tema su regulación y estudio no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se han encausado fundamentalmente en el aspecto político y penal.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas Constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con la que se fijó la naturaleza, el objeto, finalidad y régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que residen en el ejercicio de la función pública. Por lo tanto, cuando el servidor público incurre en responsabilidad le son aplicadas las sanciones correspondientes, las cuales tienen su base Constitucional en el artículo 113 que indica:

"...Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados..."

Asimismo el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos indica las sanciones aplicables por alguna falta administrativa, siendo las siguientes:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica; e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones serán estudiadas con mayor profundidad en su capítulo respectivo.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad que estamos tratando y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado y el cual es identificado como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con leyes y procedimientos administrativos.

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye un aporte importante del presente estudio, su análisis se realizará en el curso del capítulo siguiente, por lo que aquí solo dejaremos enunciado que esta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los Jueces de esa materia.

Capítulo 3

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO APLICADO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

El ejercicio de las funciones del Estado es realizado por sus órganos mediante diversos actos que constituyen la expresión de la voluntad estatal.

La función legislativa se exterioriza con los actos que se concretan en la creación, modificación o derogación de la ley, la función jurisdiccional tendiente a resolver controversias que se suscitan, ya que en la facultad de control sobre la población y además en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización.

Como lo señala el autor Olivera Toro, "...los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración, esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica..."

Para lo cual el ejercicio de la función administrativa en particular es una manifestación del poder estatal y se encuentra sujeto al incumplimiento de requisitos que al estar previstos en la Constitución Federal se traducen en garantías del gobernado, por lo cual cabe hacer mención al artículo 16 del mismo ordenamiento legal en su primer párrafo que a la letra indica:

"...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Observándose en esta disposición que la actuación de la autoridad administrativa al afectar la esfera jurídica del gobernado, debe sujetarse al procedimiento establecido de la ley. En este caso es necesario mencionar que el procedimiento disciplinario administrativo aplicado a servidores públicos cumple con las formalidades legales establecidas para su aplicación, de tal suerte que el maestro Andrés Serra Rojas señala:

"...El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado para aplicar a su personal que no ha cumplido con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por faltas que ha cometido en ejercicio de su encargo..."²⁸

Debido a que este carácter disciplinario es inherente a todo grupo organizado, permite que en la administración pública se puedan corregir errores y anomalías, encausando la acción administrativa de los servidores públicos con la eficiencia y moralidad requerida.

El tema del procedimiento disciplinario administrativo ha sido de gran polémica durante el transcurso de los años, ya que día a día ésta resalta la actividad del Estado, en virtud del volumen de recursos patrimoniales que el presupuesto del Estado prevé para el cumplimiento de sus objetivos.

No obstante de los avances antes mencionados, en la administración se suscitan diversas anomalías por parte de los servidores públicos quienes, si incurren en alguna de las causales de la responsabilidad administrativa señaladas en las fracciones del Capítulo Segundo, Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, teniendo como piedra angular el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hace alusión al procedimiento administrativo a seguir, debido a la gran laguna que existe sobre la regulación de dicho procedimiento, muy difícilmente son sancionados.

Para que el procedimiento disciplinario administrativo surja, es necesario de un impulso como lo es la queja o denuncia de los hechos que se consideren violatorios y de esta forma sancionar al servidor público que no cumplió satisfactoriamente con la responsabilidad que le fue encomendada, dañando la esfera jurídica del particular.

Ahora bien, para poder encausarnos en el estudio del procedimiento disciplinario administrativo aplicado a los servidores públicos federales, es necesario saber diferenciar entre un proceso y un procedimiento, ya que en el campo de la ciencia jurídica no ha quedado plenamente precisado el alcance de estos vocablos en cuanto que algunos estudiosos del derecho los consideran como sinónimos y para otros quizás de posturas más generalizadas lo señalan uno como el género y otro la especie.

La confusión probablemente proviene del hecho de que tales expresiones tienen diferente significado en el lenguaje común y en el campo jurídico, en el primer caso el diccionario de la Lengua Española define al proceso como: el transcurso del tiempo a través del cual se producen ciertos fenómenos de cierta naturaleza, bien sea que se presenten en forma espontánea o provocado y desvinculado de la voluntad humana, puesto que se producen de leyes naturales que lo rigen, teniendo como ejemplos algunos procesos biológicos, químicos y físicos.

El autor Cipriano Gómez Lara, define al procedimiento como "...la forma de ejecutar algunas actividades para alcanzar un fin, razón por la cual tal concepto se haya íntimamente relacionado por el querer humano..." y al proceso como "...el conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionario o dirimirlo..."²⁹

Ahora bien el maestro Miguel Acosta Romero señala: "...Proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas formas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que, es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolución de una controversia, preestablecida mediante una sentencia; en cambio "...el procedimiento es integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos..."³⁰

En conclusión proceso implica un conjunto de actividades concatenados en el tiempo y en la forma dentro de un solo propósito; en cambio el procedimiento es la forma en que dichas actividades se realizan.

De acuerdo con los anteriores conceptos de proceso y procedimiento, podemos definir al procedimiento administrativo como el procedimiento de la función administrativa que constituye una serie de actos heterogéneos emanados de la administración y el particular, dirigidos a la producción de la voluntad administrativa, adecuada al ordenamiento jurídico o también a la efectividad de ese mismo acto y que en consecuencia es estudiado por el derecho administrativo.

3.1. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE CONTROL

El tema del control de la Administración Pública entraña una amplitud que es necesaria delimitar para alcanzar el objetivo primigenio de esta investigación, cuando decimos que existe una amplitud en el tema, es porque en realidad la finalidad del derecho público es controlar el ejercicio del poder, de la siguiente manera:

Quando el Poder Legislativo conoce de las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cometida por los "altos" servidores públicos, a través de la figura del juicio político.

Quando el Poder Judicial conoce las violaciones a las garantías constitucionales cometidas por las autoridades, a través de la figura del juicio de amparo.

²⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Tratado General del Proceso*, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1996, Página 95 y 218.
³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Curso de Derecho Administrativo*, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Páginas 230-236.

Cuando el Poder Ejecutivo veta un proyecto de ley por considerar que el mismo contraviene nuestra Carta Magna.

A los mecanismos de control constitucional en comento, se agregan varios más, sin embargo, como se ha dicho, nos limitaremos a exponer los rasgos del llamado "control interno" de la Administración Pública.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos los siguientes principios rectores materia de control interno:

- El deber de administrar en forma eficiente, eficaz y honrada los recursos económicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- El control de las entidades encargadas del manejo de las áreas estratégicas;
- El control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, y
- El sistema disciplinario aplicable a los servidores públicos cuando se aparten de los principios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La dependencia responsable del control interno de la Administración Pública es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y las leyes que tienen como sujeto a la Administración Pública, están destinadas a regular "controlar" ésta, siendo el brazo ejecutor del control interno, el régimen disciplinario de la Administración Pública.

3.2. RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN EL CONTROL INTERNO

El régimen disciplinario es identificado legalmente como "responsabilidad administrativa", pues así se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los numerales 109 fracción III y 113.

A través de esos lineamientos constitucionales, queda demostrado el término legal empleado para el régimen disciplinario, el cual se identifica en la responsabilidad administrativa.

Ahora bien, en lógica concordancia con lo anterior, la responsabilidad administrativa "...es aquella fundada en un poder o facultad disciplinaria "generalmente" consustancial al superior jerárquico, por lo cual éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño o perjuicio a la institución donde se presta el servicio o trabajo..."³¹

31 FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, página 141.

El Doctor Luis Humberto Delgado Gutiérrez, ha definido al derecho disciplinario como: "...una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación..."³²

El derecho o régimen disciplinario se funda en la responsabilidad administrativa, cuyo objetivo primordial es garantizar la marcha correcta de una institución a través del respeto a los deberes generales que la norma fija para todos los servidores públicos, sin importar su rango, forma de nombramiento o naturaleza de trabajo.

En el régimen disciplinario se busca garantizar una buena marcha institucional en aras del cumplimiento de los más altos cometidos del Estado a través del correcto actuar de los servidores públicos. Se inspira en el derecho público por cuanto que el Estado no es un Estado-patrón sujeto a un órgano de conciliación, sino que es un Estado-autoridad con una potestad disciplinaria interna, por lo que el Estado debe y puede aplicar un procedimiento disciplinario con total independencia del estatuto laboral al que puede estar sujeto un trabajador.

3.3. SUJETOS

Los sujetos se traducen en el ámbito personal de validez del régimen disciplinario inscrito en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 2°.

De esta forma el artículo invocado decreta que de acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son sujetos de responsabilidad administrativa "...los representantes de elección popular,...los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión del cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Así como los servidores del Instituto Federal Electoral..."

Se suman como sujetos de responsabilidad administrativa por mandato del propio artículo 108 de la Constitución Federal, los Gobernadores, los Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, y los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Estos servidores serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo incorrecto de fondos y valores de la Federación.

32 DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Editorial UNAP, México, 1992, Página 162.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, agrega que también serán sujetos de responsabilidad administrativa "...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales..."

Analizando lo anteriormente manifestado, podemos encontrar:

Que los servidores públicos federales señalados por el primer párrafo del artículo 108 de la Carta Magna se desprende entre otras consideraciones importantes, la relacionada a que el régimen de responsabilidades administrativas, de que habla la Ley y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable a los servidores públicos que realizan funciones materialmente administrativas en el Poder Legislativo y en la Asamblea Legislativa.

Por lo que hace a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, debemos acotar que como se expone en el capítulo relativo a la organización de la Administración Pública Federal, ésta, por cuanto a su sector central se compone por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. En tanto la Administración Pública Paraestatal se integra por las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Institucionales Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fideicomisos Públicos y los Organismos Descentralizados.

La anterior enunciación es importante por cuanto a que toda persona que desarrolle un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de alguna de las dependencias o entidades mencionadas, queda sujeta al régimen de responsabilidad administrativa, es decir, la responsabilidad administrativa es un régimen totalizador disciplinario, que como tal debe abarcar indistintamente entre otros, empleados de base, de confianza, servidores públicos contratados por honorarios, policías, miembros del servicio exterior, militares y en general, a cualquier persona que desempeñe una función determinada en la Administración Pública con independencia del régimen laboral o burocrático al que pertenezcan.

Por lo que atañe a los altos servidores públicos de los Estados, la Constitución Federal en su artículo 108 precisa las causales por las cuales son "sujetos" de responsabilidad administrativa, sin embargo, estimamos que por lo que toca a la causal por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes federales, la misma se inserta más a la naturaleza de la responsabilidad política, y por lo que atañe a la causa por el manejo incorrecto de fondos y recursos federales, está mejor identificada con la responsabilidad penal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que hace a las personas que manejan o aplican recursos económicos federales, la sujeción de tales personas al régimen de responsabilidades que nos ocupa no tiene vinculación constitucional, pues el artículo 134 de la norma fundamental que más se le acerca, en realidad hace referencia al manejo de los recursos económicos realizado por los servidores públicos, razón por la cual algunos sujetos de la norma de responsabilidades siendo particulares, por el hecho o acto de manejar recursos de la federación, son considerados como servidores públicos. Sin embargo y aunque resulte poco ortodoxo nuestro criterio, estimamos que la justificación de la extensión de la responsabilidad administrativa a personas ajenas a la calidad de servidor público, se fundamenta en la máxima de derecho que establece "nadie tiene derecho a dañar a otro", principio recogido por el derecho civil en su capítulo de obligaciones y que recoge la legislación administrativa cuando el daño económico por manejo indebido de particulares se ha causado a la hacienda federal. En este caso operaría únicamente la sanción económica y ninguna otra en razón de lo cual, el resto de los castigos tienen como fin alterar la relación jurídica del Estado con sus servidores, relación que no se da tratándose de particulares.

3.4. PRINCIPIOS

Con la reforma de 1982 a los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron cinco principios rectores del código de conducta de los servidores públicos. Estos principios son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los cuales son recogidos y desarrollados en causales determinadas por el artículo 8º de la Ley Federales de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La legalidad implica el respeto y cumplimiento de la ley; la honradez entraña un comportamiento adecuado tanto legal como ético; la lealtad se traduce en un cuidado de los intereses o fines de la institución por encima de cualquier interés personal; la imparcialidad se refleja en un trato conmutativo y distributivo de igualdad, es decir, dar un trato de igual a todos, pero a su vez reconociendo la necesidad de extender una igualdad adecuada a las realidades sociales, pues las diferencias culturales y económicas nos imponen mayor diligencia con el desfavorecido en el saber, entender y tener.

El último principio del Código de Conducta es la eficiencia, principio por demás relevante con motivo de dos situaciones fundamentales:

La primera, debido a las iniciativas de reforma y creación tanto constitucional como legal respectivamente, plantearon el término eficaz, en lugar del término eficiencia, sin embargo, el cambio conceptual respondió a que en tanto que la eficiencia es la causa, la eficacia es el efecto, por lo cual el legislador buscó asegurar el medio para llegar al fin.

La segunda razón, es la importancia respecto al principio de eficiencia el cual descansa en el hecho de que el derecho recoge textualmente un valor propio de la ciencia administrativa, pues esta última ha definido desde antaño a la eficiencia como el resultado de contar con medios humanos y materiales racionales y adecuados para alcanzar un objetivo y dar satisfacción a los individuos que intervienen en las labores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Podemos concluir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a través de los principios de legalidad y eficiencia, da certidumbre tanto al Estado de Derecho como a una adecuada administración, vista ésta no tan sólo en su aspecto formal sino también material.

Hasta aquí nuestra explicación en torno a los cinco principios fundamentales del Código de Conducta, ahora pasamos a la identificación de las veinticuatro fracciones contenidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tipifican los deberes de naturaleza administrativa a que están sujetos los servidores públicos.

Por cuanto hace al principio de legalidad, éste se desarrolla en las causales de las fracciones II, VIII, X, XVII, y XXIV del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fracciones que establecen respectivamente los siguientes deberes:

"...II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos..."

De esta fracción se deriva el ejercicio presupuestal. Toda actividad no sólo en el sector público, sino en el privado, se desarrolla previa planeación, programación y presupuestación. Si no se realiza, indiscutiblemente que desemboca en un mal manejo de fondos y valores.

"...VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida..."

Hacer lo contrario a lo que preceptúa esta fracción, configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal. En realidad quién infrinja esta disposición, no está sujeto a ninguna sanción administrativa, es lógico que si se ejercen funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el que se designó o de haber cesado, ya no es servidor público y por tanto, no le alcanza la sanción administrativa; en todo caso sería un usurpador y su conducta la sanciona el Código Penal.

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

De infringirse esta fracción, simultáneamente se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad, que está previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal, en su fracción XI, aunque esta disposición es aplicable cuando el servidor público lo hace a sabiendas de la inhabilitación. Si el servidor público demuestra que desconocía esa circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito.

"...XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables..."

Se tienen dos opciones: informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de sus subordinados, o bien hacerlo del conocimiento de la Contraloría Interna.

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

El procedimiento congruente que debe seguirse es: informar primero al superior jerárquico, y puesto que el subordinado sería responsable solidariamente de no hacerlo del conocimiento de la contraloría el superior jerárquico, entonces el subordinado procederá a hacerlo directamente para liberarse de cualquier responsabilidad.

"...XIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público..."

Aparentemente esta prevención sobra, pues es obvio que la infracción a otras disposiciones también será sancionable por éstas; sin embargo la enumeración que hace el artículo 8º, pudiera considerarse limitativa y en un caso concreto se alegaría, que una sanción aunque la prevea otra disposición, no es aplicable por el hecho de no aparecer en el artículo 8º.

Por lo que toca al principio de lealtad, éste se desarrolla en las fracciones V, VII y IX del artículo 8º de la norma en estudio, de esta manera encontramos como obligaciones de carácter administrativo de los servidores públicos las siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN
TESIS CON

"...V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos..."

Sobre cualquier comentario, para destacar la importancia que reviste la documentación oficial y la información en ella contenida, tanto más cuanto que forma parte del patrimonio nacional y constituye una fuente a que se puede recurrir para efectos estadísticos, jurídicos, etcétera.

El incumplimiento a este apartado, puede ser además de infracción administrativa, causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, conforme al artículo 46, fracción V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo."

"...VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado..."

Este apartado supone la honradez del trabajador y la posibilidad, de que enterado de su incumplimiento a las disposiciones legales, él mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe. Nótese que el precepto admite que el subordinado plantee las dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades siempre y cuando, sean fundadas.

"...IX. Abstenerse de disponer o autorizar que en un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras prestaciones..."

Sólo podrá dar concederse autorización en casos excepcionales y siempre que haya causa justificada. Además los reglamentos de las condiciones generales de trabajo detallan con más profundidad las licencias que se deberán conceder a los trabajadores.

Por lo que toca al principio de honradez, éste se desarrolla en las fracciones III, XII y XIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de tal manera que se imponen los siguientes deberes administrativos:

"...III. Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos..."

Esta fracción contiene tres aspectos, y por tanto impone las mismas obligaciones:

- a) Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión;
- b) Utilizar las facultades atribuidas, y
- c) Utilizar la información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos.

En éste, como en la totalidad de las labores del servidor público, juegan un papel importante los manuales de procedimientos elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las Unidades de Organización y Métodos. En tales documentos se detallan claramente las funciones de cada departamento, oficina, etcétera; por tanto para verificar si se cumple o no con el empleo, cargo o comisión conferido, basta con revisar los manuales y demás documentos complementarios.

En cuanto a la información, existe la obligación de proporcionarla a las demás dependencias conforme al artículo 25 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El uso indebido de la información puede ser causa para solicitar la terminación de los efectos del nombramiento conforme al artículo 46, fracción V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"...XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles, mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, 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..."

Actos como el señalado en esta fracción llegan a dar lugar a delitos, que pueden ser abuso de autoridad, cohecho, entre otros.

"...XIII. 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 XI..."

Nótese que el precepto sanciona el hecho de desempeñar el empleo, cargo o comisión, sin obtener, o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorgue.

A nuestro juicio la disposición, al ordenar que una persona desempeñe su empleo, cargo o comisión, sin obtener las contraprestaciones que el Estado otorga, evita los trabajadores meritorios que antes existían y que se prestaban a hacerlo con la intención de crear derechos para que luego los consideraran. Si ese fuera el caso, no se le consideraría empleado federal o servidor público en los términos del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

De manera que laboralmente la persona que estuviera en esas condiciones, no podrá hacer reclamación alguna, por no considerarse trabajador y en cambio se expone al incurrir en el delito de ejercicio indebido de servicio público, previsto en el artículo 214 del Código Penal Federal.

No encontramos otra explicación a la primera parte del precepto, esto es, en el caso de que hubiera un trabajador, que no reúna los requisitos del artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sin embargo reciba las contraprestaciones del Estado.

Ahora, que si es trabajador y pretende obtener beneficios adicionales, se expondría a la terminación de los efectos de su nombramiento conforme el multicitado artículo 46, fracción V, inciso a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. "...Cuando el trabajador incurre en falta de probidad u honradez..."

Por último, el principio de eficiencia, se desarrolla en las fracciones I, VI, XI segundo párrafo y XVI, del artículo 8º de la norma, estableciéndose respectivamente la responsabilidad de:

"...I. Cumplir 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..."

Si dentro del ejercicio del servicio, un acto u omisión implica abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión no solamente se infringe una disposición administrativa sino que se incurre en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 del Código Penal Federal.

Esta exigencia coincide con la impuesta al trabajador por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 44, fracción I: "...Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidada y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos..."

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

Conforme a la fracción segunda del artículo 215 del Código Penal Federal, el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare. Como el precepto no distingue contra qué persona, si usuario, otro servidor público, un subordinado o superior jerárquico, se dice que contra cualquier persona y siempre que actúe con motivo de sus funciones; si es fuera de servicio se estará a la legislación común.

"...XI...El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo 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..."

Es conveniente, antes de entrar al comentario de este precepto, hacer la siguiente distinción: el inmediato superior, es el funcionario de quien se depende directamente; en tanto que el superior jerárquico, es el titular de la dependencia, conforme a la definición que del mismo hace, el artículo 48, segundo párrafo.

Cabe la posibilidad, de que por circunstancias especiales, no obstante los impedimentos referidos en la fracción anterior, el servidor público, no pueda abstenerse de intervenir. En este caso hará del conocimiento del jefe inmediato superior o del superior las causas por las cuales no puede excusarse a fin de instruírsele sobre el procedimiento especial que para ese caso concreto deberá seguir, procedimiento que evidentemente tenderá a dejar claro, que a pesar de los lazos de amistad, negocios, etcétera, no se obró con parcialidad.

"...XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del Contralor Interno o de los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades, conforme a la competencia de éstos..."

Es conveniente tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones conferidas en esta ley, la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo, conforme al artículo 32, puede aplicar los siguientes medios de apremio:

- I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y
- II. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad se estará a lo previsto por la legislación penal.

Por lo que toca a las resoluciones dictadas por la Secretaría, atento al artículo 25, se podrá hacer uso del recurso de revocación, o se impugnarán directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De la revisión de las causales de responsabilidad administrativa se desprende, que cada una ésta directamente relacionada con los cinco valores (o principios), sin poderse establecer que cada obligación corresponde sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco existe una estrecha vinculación.

De esta forma se suman como causales de responsabilidad administrativa las fracciones XI primer párrafo, XIII, y XIV del artículo 8º, las cuales consignan respectivamente los deberes de:

"...XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, o parientes 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..."

La disposición tiende a impedir la parcialidad del servidor público o bien que con su intervención se pudiera derivar beneficios de tipo económico para él. Entonces siempre que obra alguna de las circunstancias asentadas en el precepto deberá excusarse. Ahora bien, para contestar la acusación deberá hacerlo por escrito, exponiendo las razones consideradas pertinentes, ante su superior jerárquico, para que éste a su vez disponga quién lo supla en el trámite relativo.

"...XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato 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 XI..."

En esta parte, esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el título décimo del Código Penal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, y en consecuencia representa ahora solamente una falta de tipo administrativo.

Son válidas también aquí las observaciones hechas al comentar la fracción XI, de este mismo precepto.

He aquí algunas de las fracciones que integran las causales de responsabilidad administrativa al amparo del artículo 8º de a Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales.

La imposición de sanciones por la infracción de los deberes administrativos se hará sin perjuicio de los derechos labores, tal y como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta consignación se debe interpretar en el sentido de que cuando un servidor público incurra en responsabilidad administrativa, conservará aquellos derechos laborales no afectados por la sanción disciplinaria, tales como los derivados de su antigüedad para efectos de jubilación, o retiro por edad y tiempo de servicios.

3.5. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Con anterioridad a la promulgación de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento regulatorio de los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante identificarlas como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacía falta, con el cual se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, llamado en los términos del artículo 49, procedimiento disciplinario.

Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra regulado por la ley de la materia sólo en sus elementos básicos, aplicándose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en todos los casos no previstos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entro en vigor a partir del mes de marzo del año 2002.

Ahora bien, resulta necesario conocer los órganos encargados de aplicar los procedimientos disciplinarios en el ámbito de sus respectivas competencia, estableciéndolo el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los Tribunales de Trabajo y Agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Veamos el tratamiento competencial que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos le reserva a cada órgano, recordando que para los efectos del presente estudio, nuestro interés se centra en la Administración Pública; sin embargo, estimamos valioso no pasar por alto al resto de los órganos disciplinarios.

Por lo que atañe a la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Laborales y los demás órganos jurisdiccionales que determine la ley, el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos les confiere la facultad de establecer conforme a su legislación respectiva (leyes orgánicas), los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas sustentadas en las causales establecidas en el artículo 8º de la norma en estudio, así como para aplicar las sanciones establecidas en la legislación respectiva.

En otros términos, corresponde a las leyes particulares de las instituciones referidas el regular la facultad disciplinaria pero apegándose a los principios consagrados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas encontramos que la facultad de sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores del Estado en el ejercicio de su función, le es otorgada a cada uno de los Poderes de la Unión para que internamente, y conforme a los procedimientos exigidos por la ley, impongan las sanciones correspondientes.

Para Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento que nos ocupa consta de:

a) Iniciación

La iniciación del procedimiento administrativo disciplinario puede tener lugar:

- De instancia de parte, o
- De oficio.

El inicio del procedimiento por instancia de parte surge de conformidad con el artículo 10 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando el público interesado acude a las Unidades de Quejas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública para presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La captación de peticiones ciudadanas corresponderá de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en relación con los artículos 31 fracción II, III, y IV y 47 fracción III y V, a las siguientes instancias:

- a) Dirección General de Atención Ciudadana;
- b) Supervisores Regionales;
- c) Órganos de Control Interno, y
- d) Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República.

Las cuales deberán contar con Unidades de Atención Ciudadana que faciliten la presentación de las peticiones y podrán proporcionar este servicio de la siguiente forma:

- a) Directa;
- b) Telefónica;
- c) Medios Electrónicos, y
- d) Correspondencia.

El medio de captación directa, se refiere al servicio personalizado que se proporciona a la ciudadanía y servidores públicos para la atención de sus peticiones en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en Dependencias y Entidades Federales, Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el extranjero.

Por vía telefónica, es el medio para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias ciudadanas.

El medio electrónico, se refiere a la apertura en Internet de una página específica en donde la ciudadanía pueda formular sus peticiones, por concepto de queja o denuncia o su recepción vía fax.

La correspondencia, comprende la atención y tramitación de las peticiones presentadas vía correo, dirigidas a las diversas instancias de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Las peticiones ciudadanas pueden estar relacionadas con la actuación de los servidores públicos, según lo establecido en los artículos 108, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales.

Las relacionadas con la actuación de los servidores públicos, son las que implican presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, catalogadas por la ley en la materia, como quejas y denuncias.

La queja, es la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

La denuncia, es la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de un tercero, aun cuando no sea éste quien lo expresa ante la autoridad.

Las peticiones vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, son aquellas peticiones de los particulares y servidores públicos para denunciar deficiencias en la prestación del servicio o sugerir el mejoramiento o requerimientos específicos sobre la realización de trámites, las cuales la Dirección General de Atención Ciudadana las ha clasificado en:

- a) Seguimiento de irregularidad;
- b) Sugerencia;
- c) Solicitud, y
- d) Reconocimiento.

El seguimiento de irregularidad, consiste en la petición formulada por los particulares o servidores públicos, con relación a deficiencias, anomalías o arbitrariedades respecto al cumplimiento de la normatividad en la realización de trámites o en la prestación de un servicio de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.

La sugerencia, entendida como la aportación ciudadana o de las propias autoridades ante las diferentes instancias gubernamentales para corregir, agilizar y mejorar la calidad de los servicios públicos federales.

La solicitud, es la petición que realiza un ciudadano o servidor público ante una autoridad gubernamental con el propósito de requerir la prestación o ampliación en la cobertura de un servicio o la atención de alguna necesidad en particular.

El reconocimiento, va a ser la distinción que expresa el usuario del servidor público por la atención brindada o la calidad del servicio prestado.

La queja y denuncia como acto jurídico, es la manifestación de la voluntad unilateral, expresada por el ciudadano o servidor público, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, por lo tanto, debe reunir los requisitos de existencia y validez, conocidos como de fondo y forma, conformando los primeros la voluntad y objeto, y los segundos la capacidad, ausencia de vicios y legalidad.

De los elementos de existencia (fondo), como es la voluntad, es entendida como el albedrío que se manifiesta en forma expresa a través de la queja o denuncia y, el objeto, es la presunta conducta irregular en que incurre el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En tanto los elementos de validez (forma), los conforman la capacidad, lo que significa que la queja o denuncia sea interpuesta por personas en pleno uso de sus facultades físicas, mentales y con goce de sus derechos; la ausencia de vicios, esto es, que la manifestación se encuentre exenta de error, dolo o violencia y, por último la legalidad, que se formule con apego a la ley.

Siendo responsabilidad de la instancia captadora, verificar que las quejas y denuncias reúnan los elementos de fondo y forma descrito, es decir, debe existir la voluntad libre del interesado en pleno uso de sus facultades físicas, mentales y con goce de sus derechos, esa voluntad se manifiesta con la presentación de la queja o denuncia y debe formularse con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad, la conducta irregular en que incurrió presuntamente el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se deberán establecer los requisitos de tiempo, lugar y modo o circunstancias de ejecución, con el fin de generar efectos de derecho.

Será responsabilidad de las instancias de captación de peticiones, proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus peticiones e informarle sobre los requisitos necesarios a cubrir para su procedibilidad, así como el trámite al que serán sujetas; captar y clasificar las peticiones, a efecto de diferenciar las relacionadas con conductas irregulares de los servidores públicos y las directamente vinculadas con los servicios, ya que seguirán diferentes procesos de atención; registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, así como en el Libro de Gobierno, dentro de las 24 horas siguientes a su captación, los siguientes datos mínimos:

- Número de folio, el cual será asignado automáticamente por el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana;
- Fecha de recepción;
- Tipo y motivo de la petición;
- Nombre y domicilio del interesado;
- Teléfono;
- Trámite o servicio y la dependencia o entidad a la que se vincula la petición;
- Tratándose de queja o denuncia, nombre del servidor público denunciado, cargo y adscripción, y
- La media filiación del denunciado.

Los requisitos para la captación de la queja y denuncia son los siguientes:

1. Se utilizará el formato "Acta de Queja o Denuncia", en el cual se anotarán los siguientes requisitos mínimos:

- a) Datos del quejoso o denunciante: nombre, edad, domicilio, teléfono, localidad, entidad federativa, nacionalidad y documento que de constancia de su identidad, de lo contrario se registrará la carencia de identificación;
- b) Datos del servidor público denunciado: nombre, cargo que desempeña, dependencia, entidad o corporación a la que pertenece, lugar de adscripción y número de gafete;
- c) De no contar con la identificación del servidor público o cuando ésta resulte imprecisa o incompleta, se solicitará la media filiación consistente en: sexo, estatura, edad aproximada, complexión, color de ojos, cabello y piel, tipo de boca, cejas, nariz y cabello, así como señas particulares, y, en su caso, el color del uniforme y sus particularidades, descripción del vehículo y trámite o servicio que originó la queja o denuncia;

- d) Se hará saber al compareciente el delito y las penas en que incurre al declarar con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial, en términos de lo establecido por el artículo 427, fracción IV del Código Penal Federal;
- e) Protesta de ley al compareciente para conducirse con verdad en lo expuesto;
- f) Narración de los hechos, realizándose en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener el día y hora precisa aproximada de los hechos, el sitio específico donde se realizaron, el modo o circunstancia de ejecución, narrando en forma progresiva y concreta de los hechos, se explicará con detalle el orden en que acontecieron, el trámite o servicio realizado, nombres de las personas involucradas y su participación (promovente, acompañantes, servidores públicos o personas presentes), vincular las pruebas que se tengan o que puedan allegarse al narrar los hechos;
- g) Ratificación, el compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia, sin que dicha ratificación sea requisito para su trámite;
- h) Firma del acta, al término del acto, se recabará la firma del personal actuante y dos testigos de asistencia. Si éstos no pueden hacerlo, por cualquier causa, se asentará la razón de ello y estamparán su huella digital;
- i) Se entregará al compareciente una constancia de su declaración o se le hará saber el número de folio, a efecto de que esté en posibilidad de requerir información sobre el trámite de su queja o denuncia.

2. Cuando se presente alguna petición en otro idioma, se deberá realizar la traducción correspondiente al idioma castellano, a cargo de un perito en la materia, solicitando para ello, el apoyo de la Dirección General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República.

Las instancias captadoras de las quejas o denuncias, con base en el análisis de los hechos, trámites y servicios, así como de la adscripción de los servidores públicos involucrados, determinarán la autoridad competente para darles atención; las peticiones que resulten competencia de otros Poderes, Instituciones y Órganos Autónomos, se turnarán a estas instancias directamente para su trámite; cuando competan a los Gobiernos Estatales o Municipales, se remitirán a la Dirección General de Operación Regional de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual los enviará a su vez a la Contraloría General Estatal que corresponda para su tramitación. Dicha Dirección General notificará a la Dirección General de Atención Ciudadana de las quejas y denuncias que afecten recursos federales, con el propósito de darles seguimiento. Las Supervisorías Regionales turnarán directamente a las Contralorías Estatales, las peticiones de su competencia, haciendo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana; cuando las peticiones se refieran a trámites y servicios del ámbito federal, se clasificarán por dependencia y tipo de servicio y se remitirán al Órgano de Control Interno correspondiente para su atención; si son quejas o denuncias de competencia federal, se evaluará el contenido, a efecto de corroborar que cubran los elementos de fondo y forma suficientes y que los hechos sean viables para su procedibilidad y, en su caso, se solicitará al interesado mayores elementos.

Para poder dar inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 21 es necesario que se agoten una serie de fases preparatorias las cuales no se encuentran explícitas dentro del ordenamiento jurídico ya indicado, pero cuyo desarrollo se encuentra establecido en el Reglamento Interior y Manuales que expide la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para el ejercicio de sus atribuciones.

Es responsabilidad de los Supervisores Regionales y de los responsables de la captación en la Dirección General de Atención Ciudadana, verificar la correcta captación y clasificación de las peticiones ciudadanas.

El personal del módulo adscrito a la Supervisoría Regional, a solicitud del usuario dará atención inmediata a la petición, para lo cual acudirán a las áreas de servicio, a fin de conocer el motivo de la presunta conducta irregular imputada al servidor público o las faltas y deficiencias en la prestación del servicio e interviendrá, a efecto de realizar alguna de las siguientes acciones:

- a) Recabar elementos que se relacionen con los hechos motivo de la queja o denuncia;
- b) Solucionar el motivo de la queja contra el servidor público o la reclamación respecto al servicio; esta acción se considerará atención concluida;
- c) Si se advierte que la petición no deriva de una conducta irregular o deficiencia en la prestación del servicio, lo harán del conocimiento del usuario a quien se explicará con el detalle necesario que la actuación está legitimada y el servicio se presta conforme a los requisitos establecidos por la norma. Al igual que en el inciso "b" se trata de una atención concluida, misma que será registrada en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, en un plano que no exceda de 24 horas, a partir de la atención proporcionada, capturándose los siguientes datos:
 - Fecha;
 - Dependencia o entidad a la que corresponde el servidor público o servicio;
 - Trámite o servicio que motivó la actuación;
 - Descripción de la problemática;
 - Medidas que originaron la atención concluida;
 - Nombre del servidor público involucrado, y
 - Nombre del peticionario.

Será responsabilidad de los Supervisores Regionales, investigar las quejas y denuncias de competencia federal recibidas por cualquier medio, iniciándose formalmente la etapa de investigación con el Acuerdo de Inicio, el cual deberá elaborarse dentro de las 24 horas siguientes a su captación y contendrá:

- a) Lugar y fecha de elaboración;
- b) Fundamento jurídico de la actuación;
- c) Nombre del quejoso o denunciante;
- d) Nombre del cargo del servidor público denunciado;
- e) Resumen de hechos;
- f) Registro en el Libro de Gobierno;
- g) Enumerar y describir las líneas de investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y
- h) Firmas del Supervisor y de dos testigos de asistencia.

El Supervisor Regional debe allegarse de los medios de prueba posibles en el ámbito de su circunscripción territorial, a efecto de esclarecer los hechos denunciados, sólo se requerirá la comparecencia del servidor público denunciado cuando de las investigaciones realizadas se determine la necesidad de su presentación.

Podrá citar en casos excepcionales a una audiencia de investigación al servidor público denunciado, con objeto de que declare en relación con los hechos imputados y exprese lo que a su derecho convenga.

Notificará al servidor público los hechos imputados, la fecha, hora y lugar en que deberá comparecer. En caso de que comparezca con defensor, se le dará la intervención que corresponda, cuando se cite al servidor público denunciado a comparecer dentro de la etapa de investigación, la notificación se realizará de forma personal y por medio de su superior jerárquico, entre la fecha de notificación del citatorio y la de comparecencia, deberá existir un plazo no menor de tres días hábiles ni mayor de diez. La comparecencia se realizará dentro de la jornada laboral de la dependencia o entidad en donde se encuentre adscrito el servidor público denunciado, de conformidad con lo dispuesto en la norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada.

Cuando el servidor público denunciado comparezca, se hará de su conocimiento los hechos imputados, en la comparecencia, el servidor público denunciado declarará con relación a los hechos que se le imputan lo que a su derecho convenga, lo cual se asentará en el Acta de Comparecencia.

Toda acta de comparecencia deberá contener:

- a) Lugar, fecha y hora de inicio de la comparecencia;
- b) Nombre de la autoridad que efectúa la diligencia;
- c) Testigos de asistencia;
- d) Datos generales del servidor público;
- e) Identificación oficial con que se acredita;
- f) Protesta para conducirse con verdad;

- g) Motivo del acto;
- h) Declaración del compareciente;
- i) Hora del término del acto, y
- j) Firmas de las personas que intervinieron en la misma.

Cuando existan dos o más servidores públicos involucrados, comparecerán el mismo día, pero tomando las providencias necesarias para que los comparecientes no se comuniquen entre sí antes de que rindan su declaración ni por medio de otra persona.

Si las circunstancias de captación de la queja permiten el apoyo de autoridades de otras dependencias que convergen en el área, se emitirá citatorio para apoyar con su testimonio el esclarecimiento de los hechos.

Durante la comparecencia, el Supervisor Regional podrá cuestionar al servidor público denunciado y considerará los siguientes criterios:

- Los cuestionamientos se formularán en términos claros y precisos;
- No serán insidiosos;
- No deberán contener más de un hecho una pregunta;
- Deberán versar sobre hechos propios del servidor público;
- Se preguntará con relación a los hechos narrados en la queja o denuncia, y
- La respuesta no deberá estar implícita en la pregunta.

Cuando el servidor público denunciado ofrezca durante la comparecencia cualquier tipo de prueba, quedará asentado en el Acta de Comparecencia, la cual se tendrá por ofrecida en ese mismo acto o en acuerdo por separado, haciéndole saber al compareciente que su admisión y desahogo estarán a cargo del Órgano de Control Interno.

El Supervisor Regional podrá tener por ofrecidas los medios de prueba que sean conducentes a los hechos, siempre y cuando no contravengan al derecho, la moral y las buenas costumbres.

Si el servidor público denunciado no comparece en el día y hora señalados en el citatorio turnado por la Supervisoría Regional, se procede a elaborar la Constancia de no Comparecencia, en la cual se asentarán los siguientes datos:

- Lugar, fecha y hora en que debió haber iniciado la comparecencia,
- Autoridad actuante,
- Testigos de asistencia,
- Nombre y cargo del servidor público denunciado,
- Número de oficio del citatorio y fecha del acuse de recibo,
- El señalamiento de la no comparecencia y el tiempo de espera, y
- Hora de término y firma del acta.

Cuando el servidor público presunto responsable no asista a la comparecencia, el Supervisor Regional podrá emitir al día siguiente hábil del término del plazo, un segundo y último citatorio para su atención, a fin de que se presente en un lapso no menor de tres días hábiles ni mayor de diez.

La Supervisoría Regional debe foliar las hojas, pruebas y demás documentación que conforman el expediente, atendiendo al orden progresivo de las actuaciones que contenga.

En un término de treinta días hábiles, posteriores a la presentación de la queja o denuncia, deberá integrar y sustentar debidamente el expediente junto con sus actuaciones y promociones, el cual enviará a la Dirección General de Atención Ciudadana.

Una vez concluida su etapa de investigación las Supervisorías Regionales, envían el expediente con todo lo actuado a la Dirección General de Atención Ciudadana, la cual, previo al envío a las dependencias o entidades competentes, los registra en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, considerando los siguientes datos:

- Instancia a la que se remite;
- Fecha de envío;
- Seguimiento que se dará;
- Número de bitácora en la que se remiten y periodo que comprende;
- Responsable del envío, y
- Número de hojas que integran cada expediente.

La Dirección General de Atención Ciudadana integra una bitácora por tipo de competencia, en donde se considera:

- Otros poderes, Instituciones y órganos autónomos;
- Gobiernos Estatales y Municipales, y
- Órganos de Control Interno en las dependencias y entidades federales.

La bitácora contiene los siguientes datos:

- Nombre de la instancia competente a la que se remite;
- Periodo de comprende;
- Número de bitácora;
- Fecha de elaboración;
- Número de folio de cada petición;
- Número de oficio de remisión;
- Nombre de cada uno de los peticionarios;

- Tipo de peticiones;
- Número de hojas que integran cada expediente y, en su caso, anexos que incluye;
- Fecha de la captación, y
- Total de peticiones de acuerdo a su clasificación (número de quejas, denuncias, sugerencias, etcétera).

Por cada bitácora debe recabarse acuse de recibo para su seguimiento.

Las peticiones se remiten mediante bitácora los días lunes de cada semana al Órgano de Control que corresponda, para su trámite y atención.³³

Con esta etapa de investigación da inicio el procedimiento y tiene como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son verídicos los hechos que se asentaron en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se debe dejar constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen ya sea de verificaciones, declaración de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener los datos de la persona o personas que intervengan como son nombre y firma.

Las actas administrativas que sean realizadas o levantadas con motivo de la investigación, para tener pleno valor probatorio, será necesario que las mismas se ratifiquen ante la autoridad responsable, con el propósito de llenar las formalidades requeridas por la ley.

La autoridad competente le pedirá al quejoso o denunciante, confirme los hechos asentados en su promoción, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera realmente ciertos y por lo tanto que mantiene la acusación en los mismos términos, conocimiento este acto jurídico como ratificación.

Durante el acto de la ratificación o de cualquier momento posterior, fuese la fase de investigación o ya en plena sustanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su promoción, o bien proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

³³ Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos. Secretaría de Contratación y Desarrollo Administrativo, México, 2000, Páginas 7-18, 46-60.

Si la investigación es realizada por el Órgano de Control Interno de una dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento y sanción sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

Si las infracciones son de la competencia de la Contraloría Interna, pero revisten el carácter de graves y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico del asunto, trasladará el expediente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que imponga la sanción.

Si por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ésta debe informar a la Contraloría Interna de la dependencia competente para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la globalizadora, como en el caso de las responsabilidades mayores.

Durante esta etapa la autoridad investigadora puede decretar la suspensión temporal de las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que se puede dar el caso de que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

Después de haber definido la investigación y analizada la presunta responsabilidad en contra del servidor público involucrado, se tomarán aquellos elementos de convicción para fincar responsabilidad administrativa, o tomarse la determinación de archivar la queja o denuncia, con el primer supuesto la autoridad se abocará a iniciar la instrucción del procedimiento y en el segundo se dará por concluido el expediente administrativo.

Esta fase del procedimiento disciplinario administrativo es la que no encontramos razón de ser, toda vez que si ya en un momento las Supervisorías Regionales llevaron a cabo la primera fase de investigación y han podido determinar si existen o no los elementos suficientes para iniciar el procedimientos disciplinario a través de una serie de pasos que la misma Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contempla, no concebimos la idea de que tenga que volverse a realizar la etapa de investigación por parte de la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad a la que pertenece el presunto infractor, lo que da como resultado que observemos una diversidad de trámites innecesarios, al ya haber sido ratificadas, integradas y depuradas las quejas o denuncias anteriormente por las Supervisorías Regionales y haberse determinado la procedencia e improcedencia de las mismas.

Por lo anterior, es ilógico el hecho de que nuevamente vuelvan a realizarse las diligencias para llegar al mismo punto, demorándose hasta aquí el efecto disciplinario, ya que por primera cuenta los lugares por los que debe transitar las actuaciones varían desde la forma de enviar la documentación correspondiente hasta que se acuerde lo conducente violándose la garantía de audiencia y afectando el principio de eficiencia, por el cual el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta que la respuesta del peticionario será en breve término, y el artículo 17 de nuestra Carta Magna establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia en los plazos y términos fijados por las leyes de manera pronta e imparcial, por lo tanto creemos conveniente que los trámites que se realizan en unos 90 días se realicen en 40 o 50 días, para con ello se esté en posibilidad de informar a la ciudadanía oportunamente el resultado de su promoción, con lo cual se podrá observar la necesidad que la administración de justicia en el desempeño de la función pública, se realice de una manera pronta y expedita.

Sin embargo al no tomar en cuenta lo realizado por las Supervisorías Regionales llega a darse la duplicidad de actuaciones, lo que provoca una mayor demora en la resolución que se le da a la queja o denuncia, al realizarse trámites innecesarios que bien pudieron haber ahorrado y no volverlos a realizar, además al haber sido personal fiscalizador de estas Supervisorías Regionales los cuales captaron estas quejas o denuncias es claro que ellos tienen un conocimiento más exacto de los hechos sucedidos, dando como resultado que existan criterios diferentes al valorar cada una de las pruebas recabadas para poder determinar si se sigue con el procedimiento disciplinario administrativo o se archiva por falta de elementos, por la razón de que los Supervisores Regionales pueden estar más empapados con el problema y no así las Contralorías Internas al poder llegar a encontrarse a kilómetros de distancia del lugar de los hechos.

Por lo anteriormente expuesto se nos hace necesario otorgársele facultades a las Supervisorías Regionales para tramitar las quejas y denuncias relacionadas con los servidores públicos que ejerzan sus funciones en la circunscripción determinada por el titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; instruyan y resuelvan sobre el fincamiento de responsabilidades e impongan las sanciones a que hubiere lugar en los términos de ley; comunicando sus resoluciones a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por conducto de sus Direcciones Generales.

Trayendo como consecuencia la terminación de los trámites innecesarios, por ser la misma Supervisoría Regional la encargada de dar trámite a las quejas y denuncias captadas por su personal hasta sus últimas consecuencias, dando como resultado una administración de justicia realizada de manera pronta y expedita, teniendo a su vez una mayor certeza en las resoluciones que se dicten, lo cual se puede lograr otorgando la facultad sancionadora a las Supervisorías Regionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la aplicación del procedimiento disciplinario administrativo a los servidores públicos federales. Además de seguir ejerciendo sus atribuciones de verificación y evaluación de la calidad de los servicios que prestan las autoridades federales en la circunscripción que les compete.

Una vez expuestas nuestras inquietudes respecto al tema medular de este trabajo de investigación, continuamos con el desarrollo del mismo.

2) Instrucción

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al proveer el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

El Órgano de Control Interno, dictará un auto de inicio, el cual contiene:

- Fecha y lugar en que se emite;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuáles se dará inicio al procedimiento disciplinario administrativo;
- La orden de citar a los presuntos responsables;
- La orden de practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada; y
- La orden para que se registre en el Libro de Gobierno y se le de el número de Procedimiento Administrativo que le corresponde.

Durante este período se procede a la citación del servidor público involucrado, emitiendo por tanto un citatorio escrito, en el cual el presunto responsable deberá ser emplazado a la audiencia y dicha citación deberá contener los siguientes requisitos:

- Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen;
- Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- Se le dará a conocer el derecho que tiene para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga;
- El derecho de nombrar abogado defensor o persona de su confianza que lo asista en la audiencia; y
- También debe asistir el representante de la dependencia o entidad a la que pertenezca el servidor público que para tal efecto haya sido designado, el que podrá alegar lo que a su derecho convenga.

La audiencia se debe llevar a cabo en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, contados a partir del momento de la citación y al concluir la misma o dentro de los tres días hábiles siguientes, resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando de la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

La audiencia se celebrará en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exigen, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en el caso de que en la audiencia se llegará a determinar que no se cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros sujetos, se podrá disponer de la práctica de investigación y citar a otra u otras audiencias.

Concluida la audiencia se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles, a fin de ofrecer los elementos de prueba estimados pertinentes y los cuales tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

Para el mejor desarrollo de esta etapa la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si éste aún continúa en funciones.

Lo importante de esta etapa es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo tanto, esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza "...para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia."³⁴

3) Decisión

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla en un plazo no mayor de diez días hábiles, al interesado y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia y al titular de la misma.

34 GÓMEZ LARA, Cipriano, *Tercer General del Proceso*. Novena Edición, Editorial Mexia, México, 1996, Página 128.

La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

El artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reviste singular importancia debido al hecho de que si el presunto responsable confiesa su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, se dispone de un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación. Como podemos apreciar, la norma en comento estima la confesión como la reina de las pruebas.

Esta etapa comprende cuando el procedimiento llega a su punto culminante con la emisión de una resolución por parte de la autoridad, la cual determinará la existencia o no de la responsabilidad imputada al servidor público, es decir, absolviendo o declarando responsable de la conducta irregular que dio motivo a la queja o denuncia, trayendo como consecuencia un procedimiento al que se sometió y en su caso el servidor público se hará acreedor a una sanción administrativa, según el caso.

Podemos clasificar las resoluciones que se emiten de la manera siguiente:

- a) Absolutorias. Siendo aquellas de archivo por falta de elementos, es decir, se considera que la conducta indebida no cuenta con los motivos necesarios que permitan aplicar el precepto legal previsto para sancionar el hecho señalado como ilícito, y se dividen en:
 - 1) De solución inmediata, las cuales se dan cuando se corrija la conducta irregular del servidor público, al aceptar que su proceder afecta la esfera de derechos de los gobernados en cuanto a los trámites o servicios que brinda, y la misma se deba a la falta de pericia o capacitación del servidor público involucrado.
 - 2) Por acuerdo de incompetencia, se dicta cuando se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la conducta que motivo la queja o denuncia.
 - 3) Resuelta en otra queja, se refiere precisamente, que en otra promoción se dio certeza jurídica sobre la actuación de un servidor público.
- b) Condenatorias. Son aquellas resoluciones en las cuales la autoridad ha tomado la decisión de imponer una multa o un apercibimiento por considerar que el servidor público es culpable. Estas se encuentran establecidas básicamente dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 13.

Cuando se emita una resolución absolutoria, esto indicara que la autoridad administrativa resolvió que no se contaban con los elementos necesarios y por lo tanto, el servidor público no es responsable de los hechos que le imputaron, y que motivaron el procedimiento administrativo disciplinario; por lo cual el servidor público afectado tendrá el derecho de que se le restituya en el empleo, cargo o comisión con todos los derechos inherentes a él.

En caso emitirse una resolución condenatoria, se deberán expresar los razonamientos en base a los cuales se llegó a tal conclusión, de que el asunto en concreto se dirija exactamente con las prevenciones determinadas en los preceptos legales, puesto que se extenderían las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló para establecer la adecuación del caso a la hipótesis legal, en tanto que éstas apoyan al acto, es decir, debe existir la adecuada motivación y fundamentación.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las reglas a observarse por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas para la aplicación de sanciones. Estas se refieren a la competencia de cada una de ellas en atención al tipo de sanción y a la consideración de los procedimientos y leyes aplicables que protegen los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas, en el ámbito de sus respectivas competencias, son los órganos facultados para aplicar las sanciones por responsabilidad administrativa. El primer parámetro a establecerse es que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la máxima autoridad en materia de responsabilidad administrativa y las Contralorías Internas solamente podrán intervenir como autoridades competentes en los procedimientos disciplinarios instaurados en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades a la que pertenezcan estos órganos administrativos. Consecuentemente, las sanciones que legalmente no puedan imponer las Contralorías Internas se entienden reservadas para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Tratándose de imposición de sanciones, el límite de competencia entre estas dos autoridades se basa en el tipo y la modalidad de la sanción que corresponda imponer al servidor público infractor; por tanto, si el presunto responsable se encuentra adscrito a la dependencia o entidad de la que forma parte la Contraloría Interna, no hay ningún impedimento legal para que la misma reciba la queja o denuncia, realice las investigaciones procedentes, desahogue la audiencia contemplada en el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y elabore la resolución en la que proponga la sanción que a su juicio proceda para que sea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo quien revise el caso y determine o no la procedencia de la sanción indicada y la aplique, o en su defecto, cuando se trate de la destitución de trabajadores de base, la demande ante las autoridades laborales competentes.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para aplicar las sanciones siguientes:

- La amonestación pública o privada;
- La suspensión del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público infractor, siempre y cuando la suspensión no sea menor de tres días ni mayor de tres meses;
- La destitución del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público infractor. Si el servidor público es un trabajador de base, la destitución debe demandarse por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación laboral y de acuerdo a las leyes respectivas. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá demandar en estos términos si la Contraloría Interna se abstiene de hacerlo. Si el servidor público es un trabajador de confianza, la destitución se aplicará por el superior jerárquico;
- La sanción económica, cualquiera que sea su límite, y
- La inhabilitación.

Las Contralorías Internas tendrán responsabilidad cuando se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o que al hacerlo, no se ajusten a lo dispuesto por la ley de la materia. Si tiene conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, da vista a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la autoridad competente para conocer del ilícito. Si de las investigaciones o auditorías, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo encuentra responsabilidad de los servidores públicos, lo informa a la dependencia correspondiente para que se avoque al asunto y aplique las sanciones correspondientes en el ámbito de su competencia.

Para dictar la resolución la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas deben tomar en cuenta:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o las que se dicten con base en ella;
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- La antigüedad del servicio;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Por otra parte, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas podrán abstenerse de sancionar al servidor público en los siguientes casos:

- Que sea por una sola vez;
- Que se justifique la causa de abstención;
- Que los hechos de que se trate no revista gravedad ni constituyan delito;
- Cuando lo amerite los antecedentes y circunstancias del infractor;
- Que en su caso, el daño o perjuicio causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la imposición de las sanciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la autoridad competente se sujetará a los siguientes términos de prescripción:

- Prescribirá en tres años las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades para imponer sanciones, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones;
- Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años;
- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

4) Ejecución

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, pues la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que, para poder surtir sus efectos requiere además de ser válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y conforme lo disponga en la resolución respectiva.

Tratándose se los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo de acuerdo con los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a las disposiciones fiscales aplicables.

3.6. SANCIONES

García Maynez, define a la sanción como "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal..."³⁵

El fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso;
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación cumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización;
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

35 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuadragésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, Página 295.

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contera pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

Gabino Fraga nos dice que "...esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta..."³⁶

De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

Son correctivas la amonestación, la multa, la postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo, y la suspensión del sueldo o estipendio; son expulsivas la cesantía o remoción y la exoneración o destitución; y como represiva tenemos el arresto.

La Administración empieza por aplicar correcciones (penas disciplinarias correctivas); pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir, cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria que tienen otro efecto y otra forma (pena disciplinaria expulsiva). Las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, sin separarlo del servicio, mientras que las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración.

Cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcionarial (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca.

Estas sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración estatal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

36 FRAGA, Gabino, *Dirigido Administrativo*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Página 141.

Las sanciones disciplinarias responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición; por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

1. Amonestación

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su fracción I la amonestación privada o pública, como sanción por la comisión de faltas administrativas.

La amonestación ha sido considerada corrección disciplinaria en materia de procedimiento, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Podemos definir a la amonestación "...como una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve..."³⁷

En principio, la amonestación es de carácter privado, ya que sólo consta en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de Sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

Cuando la amonestación se imponga con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

37 ORTIZ SOLTERO, Sergio Meneses R., *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Página 164.

Por lo que toca a la segunda de las sanciones de que nos habla el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir la suspensión, es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

En diversos artículos de la ley anteriormente citada se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

2. Suspensión

Conforme a la fracción II del artículo 13 y fracción II del artículo 16 de la ley en comento, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Conforme a la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, 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 esa salvedad.

Aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a un año, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo; ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento, en este caso no se configura verdaderamente como sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial, y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento.

La imposición de la suspensión del puesto de los servidores públicos, será impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular de Área de Responsabilidades y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Entonces tenemos que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión, cuando se trate de un servidor público de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, sin necesidad de llevar a cabo un procedimiento de tipo laboral para su ejecución.

3. Destitución

Por lo que hace a la fracción III del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla la destitución del puesto.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde la amonestación hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las anteriores sanciones puede destituir a todo tipo de servidores públicos, excepto a los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Por lo tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra. Como actos de autoridad, las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de estos.

La destitución "...consiste en la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo..."³⁸

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o, en su caso, la Contraloría Interna, interpusieron como sanción la destitución al trabajador de base.

Toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el Tribunal Federal Laboral, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos, razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del trabajador dentro de la legislación laboral y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta laboral.

Para que la sanción de destitución surta efectos, el Tribunal procederá a dictar el laudo correspondiente, basado en los razonamientos y fundamentación de la resolución dictada por la Secretaría de Contraloría o por Contraloría Interna de que se trate.

Por lo que respecta a la destitución de los trabajadores de confianza, la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta autoridad es una Contraloría Interna debe remitir, también, copia de la resolución a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que se asiente en el registro de sanciones.

Es decir, que mientras que en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servidor público responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular la demanda laboral, por lo que consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

4. Sanción económica

La fracción IV del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula lo relativo a la sanción económica.

En los términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados..."

La sanción económica consiste "...en la obligación a cargo del servidor público responsable a pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalente a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos..."³⁹

Está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, toda vez que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, por otra parte mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución contemplado por las leyes fiscales.

5. Inhabilitación

La fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Igualmente se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como la administrativa.

³⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Menesatti, ob.cit., Página 169.

La podemos definir como "...la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno..."⁴⁰

La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves que pueden tipificarse en la legislación penal.

Si la conducta castigada no causa daños o perjuicios, ni existe beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. Se considera infracción grave el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 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 requiere que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

3.7. RECURSOS

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los recursos o medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa.

⁴⁰ *Ibidem*, página 169.

Entrena Cuesta los define como "...el conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión..."⁴¹

El Derecho disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a) Revocación

Mediante este recurso, el servidor público se inconforma ante la propia autoridad que origino los actos a revocar, dentro de los quince días siguientes a la fecha a la que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en los artículos 26 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del cual destacan entre otros aspectos, el que debe presentarse por escrito y dentro del término mencionado en el párrafo anterior y satisfacer los siguientes requisitos:

- Expresión de los agravios que a juicio del servidor público responsable le cause la resolución;
- Constancia de la notificación de la resolución;
- Copia de la resolución recurrida; y,
- El ofrecimiento de las pruebas que el recurrente se proponga rendir.

La autoridad responsable resolverá sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Con estos elementos, la autoridad que conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda dentro de los treinta días siguientes y la notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado, conforme a las siguientes reglas:

- 1) Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación; y

41. ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Editorial Tecnos, Madrid, 1982, Página 229.

- 2) Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúnen los siguientes requisitos:
- Que se haya admitido el recurso;
 - Que la ejecución de la resolución recurrida provoque daños o perjuicios al responsable, imposibles de reparar; y
 - Que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

b) Impugnación

Mediante la impugnación el servidor público sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en contra de la resolución dictada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas.

Se encuentra regulado en los artículos 28 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los que establecen que la demanda debe ser presentada por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación. La demanda debe contener:

- Nombre y domicilio del demandante;
- La resolución que se impugna;
- La autoridad o autoridades demandadas;
- Los hechos que den motivo a la demanda;
- Las pruebas que ofrezca;
- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado; y
- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Asimismo el afectado debe adjuntar a la demanda:

- Copias de traslado para las partes involucradas;
- Los documentos que acrediten su personalidad;
- El documento en que conste el acto impugnado;
- Constancia de la notificación del acto impugnado, en su caso;
- El cuestionario, firmado por el actor, que debe desahogar el perito; y
- Las pruebas documentales que ofrezca.

La sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá los siguientes efectos:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada; y
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que tengan la característica de cosa juzgada, provocarán efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas.

Un aspecto que ha representado problemas para los servidores públicos sancionados, que obtienen sentencias a su favor, es la restitución de sus derechos, puesto que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación carecen de ejecutividad, y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución, en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

También se presenta el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito, según se puede apreciar en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación de enero-junio de 1988, página 586, que señala:

REINSTALACIÓN, ACCIÓN DE. COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL.- La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la ley Orgánica del Tribunal aludido; tanto más cuando, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que

sus sentencias son únicamente declarativas, y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibitoria, si un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal del Trabajo.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo en revisión 790/87. Petróleos Mexicanos. 26 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente Rafael Barrero Pereira. Secretario: Vicente Ángel González.

Finalmente, debemos señalar que las resoluciones y acuerdos emitidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o en su defecto, por las Contralorías Internas, deberán asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores. La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la unidad responsable del control y seguimiento del Registro de los Servidores Públicos Sancionados de la Administración Pública Federal; así como de la expedición de las constancias que acreditan la no existencia de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

El control de los servidores públicos inhabilitados se lleva mediante libros o secciones especiales de acuerdo a las características de la autoridad sancionadora; es decir, si es administrativa, legislativa o jurisdiccional; así también, están creadas, en cada caso, las correspondientes para las Contralorías Internas de cada dependencia o entidad, para Cámara de Senadores, Jueces Penales y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En las secciones respectivas se consignará el periodo de inhabilitación y el cómputo respectivo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde nuestro punto de vista con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, se busca fortalecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

SEGUNDA.- Siendo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, una dependencia que forma parte de la Administración Pública Centralizada, consideramos necesaria su especialización para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por la falta de cumplimiento de sus obligaciones y para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.

TERCERA.- Debido a que la Supervisoría Regional es la representación formal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el interior del país, conformado una instancia de atención directa a la ciudadanía, consideramos que la misma facilita la participación activa de la sociedad con los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que son servidores públicos federales que auxilian a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el desahogo de los asuntos de su competencia.

CUARTA.- En nuestra opinión consideramos como servidor público a aquella persona física, la cual ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal.

QUINTA.- La responsabilidad de los servidores públicos la hemos entendido como una obligación que en consecuencia del incumplimiento de un deber, que tienen todos los sujetos de derecho al colaborar con las funciones del Estado, los cuales por incumplir o violar alguna disposición jurídica o algún valor o principio moral de conducta, desprendida como consecuencia de su empleo, cargo o comisión, dan lugar a la obligación de responder por una mala actuación.

SEXTA.- Consideramos que un servidor público puede incurrir en responsabilidad de carácter administrativo, cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

SÉPTIMA.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, desde nuestro particular punto de vista consideramos que tiene el propósito de que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar a los servidores públicos a no salirse del marco específico de funciones que le fueron encomendadas, al ser designados servidores públicos y que al no cumplir con éste exista un medio para sancionarlos como establece la ley.

OCTAVA.- Podemos concluir que el procedimiento disciplinario administrativo es el conjunto de actos (trámites y formalidades) que realiza la Administración Pública entre sus dependencias, organismos y entidades, a través de sus órganos de control y vigilancia para resolver las quejas y denuncias en contra de sus servidores públicos y asegurar el cumplimiento de sus deberes.

NOVENA.- Es necesaria la elaboración de leyes detalladas que intenten prever la mayoría de circunstancias posibles donde se pueda presentar la corrupción administrativa, así como modificar los instrumentos legales donde existan omisiones o imprecisiones que abra ese tipo de circunstancias. Aunado a la existencia de lagunas legales, una mala tipificación de las conductas que puedan dar origen a responsabilidades, por lo tanto consideramos que la presencia de inconsistencias en los ordenamientos legales, pueden favorecer el desarrollo de la corrupción.

DÉCIMA.- Estimamos que debe proveerse a las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de los elementos jurídicos necesarios que contribuyan a que éstas ejerzan de manera eficaz su potestad disciplinaria, y que les permitan investigar y sancionar con oportunidad las conductas que atenten contra la correcta prestación del servicio público. En ese orden de ideas y derivado del dinamismo de la organización de las funciones del Estado y con la finalidad de ampliar el espectro de las autoridades competentes para aplicar la ley antes citada, es necesario que se les otorgue facultad sancionadora a las Supervisorías Regionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para poder aplicar el procedimiento disciplinario administrativo a los servidores públicos federales que hayan incurrido en alguna irregularidad y que ameriten ser sancionados.

DÉCIMO PRIMERA.- Consideramos que es conveniente el conferirle la facultad de poder aplicar el procedimiento disciplinario administrativo a las Supervisorías Regionales, con la finalidad de que sean éstas las que puedan determinar la sanción que se les debe aplicar a los servidores públicos que incurrieron en alguna responsabilidad, ya que hemos podido observar a lo largo del presente trabajo de investigación la diversidad de trámites innecesarios que existen, ya que las quejas y denuncias son ratificadas e integradas en éstas Supervisorías y depuradas en la Dirección de Quejas y Denuncias para su análisis y determinación de procedencia e improcedencia, pasando posteriormente para su atención al Órgano de Control Interno que corresponda, quién a su vez vuelve a analizar el contenido de la misma,

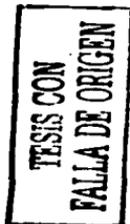
demorándose hasta aquí el efecto disciplinario, ya que los lugares por los que debe transitar varían desde la forma de enviar la documentación correspondiente hasta que se acuerde lo conducente, violándose la garantía de audiencia y afectando el principio de eficiencia, ya que el artículo 8º Constitucional manifiesta que la respuesta del peticionario será en breve término, y el artículo 17 de nuestra Carta Magna establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia en los plazos y términos que fijen las leyes de manera pronta e imparcial, por lo tanto creemos conveniente que los trámites que se realizan en unos 90 días se realicen en 50 o 40 días, para estar en posibilidad de informar a la ciudadanía oportunamente el resultado de su promoción, con lo que podemos notar que es indispensable que la administración de justicia en el desempeño de la función pública se realice de una manera pronta y expedita.

DÉCIMA SEGUNDA.- De acuerdo con las manifestaciones antes vertidas consideramos necesario que se reforme el Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debiendo facultarse a los Supervisores Regionales para además de llevar a cabo la tramitación de las quejas y denuncias relacionadas con los servidores públicos que ejerzan sus funciones en la circunscripción que les compete, y en su caso, instruyan y resuelvan sobre el fincamiento de responsabilidades y determinen las sanciones a que hubiere lugar en los términos de ley.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Compendio de Derecho Administrativo.
Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, 594 páginas.
- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Derecho Administrativo Especial.
Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, 778 páginas.
- ACOSTA ROMERO, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 613 páginas.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco.
Régimen Jurídico del Servidor Público.
Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 324 páginas.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis.
Manual de Derecho Administrativo.
Séptima Edición, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1996, 373 páginas.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel.
Compendio de Derecho Administrativo.
Segundo curso, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, 326 páginas.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.
El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, 221 páginas.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel.
Compendio de Derecho Administrativo.
Primer curso, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, 405 páginas.
- ENTRENA CUESTA, Rafael.
Curso de Derecho Administrativo.
Volumen I, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, 382 páginas.

- FRAGA, Gabino.
Derecho Administrativo,
Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, 506 páginas.
- GALICIA CAMACHO, Miguel.
Derecho Administrativo,
Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, 297 páginas.
- GARZA GARCÍA, Cesar Carlos.
Derecho Constitucional Mexicano,
Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, 406 páginas.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto.
Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano,
Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 1119 páginas.
- HARO BELCHEZ, Guillermo.
El Régimen Disciplinario en la Función Pública,
Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 186 páginas.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.
Derecho Administrativo,
Tercer y Cuarto Curso, Tercera Edición, Editorial Oxford University Press, México, 1995, 469 páginas.
- MORALES PAULIN, Carlos A.
El Proceso Administrativo (La Planeación, Programación, Organización y el Control de la Administración Pública),
Editorial Porrúa, México, 1999, 199 páginas.
- OLIVERA TORO, Jorge.
Manual de Derecho Administrativo,
Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, 382 páginas.
- ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit.
Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos,
Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2001, 342 páginas.



- S. MARIENHOFF, Miguel.
Tratado de Derecho Administrativo (Contratos Administrativos.- de los Contratos en Particular).
Tomo III-B, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, 729 páginas.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso.
Primer Curso de Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, 506 páginas.
- TRONCOSO RICHETER, Cesar.
Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo.
Editorial Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1994, 779 páginas.
- Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos en el Proceso Atención Ciudadana.
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2000, 220 páginas.
- Diario Oficial de la Federación.
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, mayo de 1998, página 96, Sección II.
- Diario Oficial de la Federación.
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, diciembre de 1999, página 19, Sección I.
- Diario Oficial de la Federación.
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, mayo del 2001, página 128, Sección II.
- Diario Oficial de la Federación.
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, julio del 2001, página 104, Sección I.
- Diario Oficial de la Federación
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, septiembre del 2001, página 67, Sección I.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Diario Oficial de la Federación.
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, noviembre del 2001, página 70, Sección I.
- Diario Oficial de la Federación.
Licenciado Carlos Justo Sierra, México, Distrito Federal, marzo del 2002, página 80, Sección I.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Quinta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Quinta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
Quinta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
Décima Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Sexta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Quinta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
Quinta Edición, Ediciones Luciana, México, 2002.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Sexta Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

JURISPRUDENCIA

- Semanario Judicial de la Federación de enero-junio de 1988, página 586.

