

410721
13

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

**"NECESIDAD JURIDICA DE REGLAMENTAR LA FASE DE
INVESTIGACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAURICIO ALANIZ MONDRAGON

ASESOR: LIC. HUMBERTO GAONA SANCHEZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIÓS

Por darme la vida y a mis padres, familia y amistades. Por guiarme sobre el camino correcto y darme la fortaleza necesaria para seguir adelante. Te pido que nunca me dejes.

A MI MADRE

Por ser la primera y más importante persona en mi vida, quien con su ejemplo de fortaleza y persistencia me inspiró para seguir adelante en esta tarea, con cuya culminación quisiera agradecerle las bondades de su infinito corazón.

A MI PADRE

Que con su ejemplo, entereza y honestidad me enseñó a ir por la vida; a quien nunca le podré pagar todas las cosas buenas que en mi dejó, y a quien desafortunadamente no alcancé a decirle: "te quiero". Para ti, este tributo. En donde estés.

A MIS HERMANAS Y HERMANO

Gracias por su cariño y apoyo que me dieron para llegar a esta etapa sin pedir nada a cambio, gocen de este triunfo, puesto que no nada mas es de una persona, sino de una familia.

A MARTHA

Mi cómplice; quien con su amor y comprensión me motivó en a realizar esta meta, una de las que juntos trazamos al madurar nuestro futuro. Espero el tuyo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A LA UNIVERSIDAD

Mi alma mater, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela de Estudios Profesionales, Aragón. Por ser la pieza fundamental en el desarrollo de la sociedad al inculcar valores primordiales en su comunidad, formando profesionales de excelente calidad.

A MI ASESOR

Licenciado Humberto Gaona Sánchez; por su apoyo y confianza brindada para la elaboración de este trabajo.

AL LIC. JORGE MACIAS SÁNCHEZ

Gracias de verdad, ya que sin ti no hubiera sido posible este logro.

A TODA MI FAMILIA

Por el ejemplo de unidad y solidaridad que siempre nos ha caracterizado.

A MIS AMIGOS

Quienes algunos con su ejemplo, otros con su apoyo y muchos otros por su incondicional honestidad, me inspiraron y motivaron para seguir adelante. Así como también a mis compañeros de trabajo, quienes día a día me llevaron por el camino de la profesionalización para poder llegar a este cometido.

Y a todos lo que por cuestión de espacio omití mencionar, gracias por el solo hecho de pertenecer a mi vida.

"Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de la voluntad caprichosa, sino con sujeción a las Leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley señala."

**Benito Juárez,
Presidente de la República.
1806-1872**

TESIS CON
FALLA DE OFICIO

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	Página 3
--------------------------	---------------------------

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.....	6
1.2 CONSTITUCIÓN DE 1917.....	10
1.3 DIVERSAS LEYES DE RESPONSABILIDADES PROMULGADAS.....	13
1.4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 2002.....	19

CAPÍTULO 2

EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU RESPONSABILIDAD

2.1 CONCEPCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	24
2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	28
2.3 AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.....	33
2.4 PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	37

TESIS CON
TÍTULO DE ORIGEN

CAPÍTULO 3
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1	COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.....	42
3.2	FASE DE QUEJAS, DENUNCIAS E INDAGACIÓN.....	47
3.3	AUDIENCIA DE LEY Y RESOLUCIÓN.....	52
3.4	SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.....	58

CAPÍTULO 4
DE LAS ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS DENTRO DE LA FASE DE INVESTIGACIÓN

4.1	LA INVESTIGACIÓN EN EL PROCESO DE ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.....	74
4.2	MARCO JURÍDICO.....	82
4.2.1	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	84
4.2.2	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	85
4.2.3	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECODAM (HOY SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA -SFP-).....	86
4.3	ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE ATENCIÓN CIUDADANA.....	90
4.4	DE LA INVESTIGACIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.....	105
	CONCLUSIONES.....	120
	BIBLIOGRAFÍA.....	124

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que dentro de las obligaciones de los servidores públicos, tienen entre otras, las de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; así como que el incumplimiento a dichas obligaciones, traer aparejada una sanción de carácter administrativo. Tal y como lo establece el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, y como Ley reglamentaria a dicho artículo, se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en su artículo 8° establece aquellas obligaciones a las que están obligados observar dentro del desempeño de sus funciones, los sujetos a esta Ley.

Bien, al respecto tenemos que cuando un servidor público incumple dichas obligaciones, éste será sometido a un procedimiento por medio del cual se determinará si se hace acreedor o no a una sanción de carácter administrativo en virtud de dicho incumplimiento. Este procedimiento se encuentra regulado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la autoridad encargada de desahogarlo, es la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) a través de sus Órganos Internos de Control.

Sobre dicho procedimiento, nos hemos percatado de que existen diversas lagunas legales dentro del llamado Procedimiento Administrativo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Disciplinario de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Mismas que entre otras, adolecen a una reglamentación en la fase de investigación que se desahoga previa a la imputación de irregularidad que se le hace en responsabilidad al Servidor Público involucrado.

Esto es, para que pueda iniciar el procedimiento administrativo que marca el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe haber una imputación directa hacia el presunto responsable, sustentada en una investigación previa; investigación que reviste una serie de procedimientos, mismos que no tienen sustento legal alguno, ya sea dentro de la Ley de la materia, o bien, del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública).

Es por ello la inquietud de realizar un estudio al respecto y, en consecuencia, realizar propuestas tales como:

Determinar que el llamado proceso administrativo disciplinario inicia no necesariamente con el citatorio a la Audiencia de Ley que prevé la fracción I del artículo 21 de la Ley en la materia; si no que inicia desde la fase de investigación previa al referido procedimiento, y cuyos actos se encuentran mencionados, mas no regulados, en los artículos 4, 10 y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

En consecuencia, regular justamente aquellos actos procesales, en virtud de que al ser estos actos de autoridad que afectan la esfera jurídica del particular, deben de encontrarse debidamente fundados y motivados.

Por ello, es que nuestro trabajo ocupa 4 Capítulos, divididos de la siguiente manera:

Capítulo 1: En este capítulo, denominado “Marco Histórico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, abarca la evolución histórica dentro de nuestra legislación, relativa a las disposiciones constitucionales que refieren sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Abarcando el estudio que tuvieron las diversas Constituciones respecto a este tema, desde la Constitución de 1857 hasta la más reciente Ley, que fue promulgada en el año del 2002.

Capítulo 2: Denominado “El Servidor Público y su Responsabilidad”, estudiamos tanto el concepto de “Servidor Público”, “Responsabilidad Administrativa” y las autoridades que intervienen, así como las obligaciones y los principios a los que están sujetos los servidores públicos.

Capítulo 3: Referente al llamado “Procedimiento Administrativo Disciplinario” que se sigue a los servidores públicos por el incumplimiento a alguna de sus obligaciones señaladas en la Ley, abordando los temas de la competencia de los Órganos Internos de Control, desde su fase de quejas, pasando por la audiencia de ley, y hasta la resolución y tipo de sanción aplicable.

Capítulo 4: Llamado “De las actuaciones y procedimientos dentro de la fase de investigación” encontraremos los lineamientos que al efecto emitió la entonces SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, para la clasificación, integración y sustanciación de la fase de queja, previa a la incoación del procedimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 1

MARCO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

Para los fines de este trabajo es sumamente importante referirse a la Constitución de 1857, que es el primer ordenamiento mexicano que presenta un título exclusivamente referido a las responsabilidades en las que pueden incurrir los funcionarios públicos. Luego entonces, ese apartado de la Constitución mencionada sirvió de base y modelo para la redacción de la parte correspondiente de la Carta Magna que nos rige desde 1917 y a la cual nos referiremos más adelante.

El título IV de la Constitución Política de 1857, que comprendía los artículos 103 a 108, se denominaba "De la responsabilidad de los funcionarios públicos". En este apartado se estableció la responsabilidad del Presidente de la República, quien solo durante el tiempo de su encargo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación flagrante la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Asimismo, se determinaba que el Congreso, erigido en Gran Jurado, podía declarar por mayoría absoluta de votos, si procedía o no contra el acusado si el delito fuera del orden común, en caso afirmativo, el acusado quedaba solo por ese solo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes. Cuando se trata de delitos oficiales, el Congreso operaría como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. El jurado de acusación declaraba por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, éste continuaría en el ejercicio de su encargo y, en caso contrario, sería separado del mismo inmediatamente y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la cual procedería a aplicar la pena que la ley designaba para el caso concreto. Si el funcionario era encontrado culpable de delitos oficiales, era improcedente el indulto. Se consideraban delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno Republicano Representativo Federal, y a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Por lo demás, sólo podía exigirse responsabilidad al funcionario durante el tiempo de su encomienda y hasta un año después de haberla concluido. En las demandas del orden civil, ningún funcionario tendría fueros o inmunidad. ¹

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de esta Constitución, fue la del 03 de noviembre de 1870, denominada "Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de altos funcionarios de la

¹ CONSTITUCIÓN DE 1857. CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. Prólogo y estudio previo de Enrique Lombera Fallares. Edición facsimilar de la Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional. México, 1972. Páginas 17

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federación ", que contemplaba como delitos oficiales los mencionados con antelación. Aún cuando en ella se hablaba de delitos oficiales, "las conductas que en la misma se describían no podían configurarse como delitos".² Ya que se hablaba expresamente, como infracciones, omisiones por negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones.

La ley en cuestión fue sucedida por el decreto del 05 de junio de 1896, el cual constituyó una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, misma que aludía al procedimiento en casos de delitos del orden común, que podían ser cometidos por funcionarios públicos durante el tiempo que permanecieran en sus encargos y, en cuanto a los delitos oficiales, no hubo ningún cambio. En esta ley se denominó al fuero constitucional como *fuero licencia para enjuiciar*. El texto estuvo vigente hasta que fue expedido y entró en vigor el Código Penal de 1929.

LA "LEY JUÁREZ"

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos:

² Fernández Delgado, Miguel Ángel, y José Luis Soberanes Fernández. CÓDIGO ÉTICO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994, p. 41

Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación de funcionario por un término de cinco a diez años.

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

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.³

LA "LEY PORFIRIO DÍAZ"

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 1990, p. 99



Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia el 06 de junio de 1886.

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

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.⁴

1.2 CONSTITUCIÓN DE 1917.

En su versión original, el Título Cuarto de la Constitución de 1917 incluyó casi idéntico el contenido del mismo Título Cuarto de la Constitución de 1857, ya comentado en el apartado anterior. Sin embargo, como lo

⁴ Ibidem., p. 46

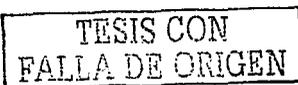
señalan Fernández y Soberanes, la Constitución de 1917 agregó algunas novedades que fueron capitalizadas en la Ley de Responsabilidades de 1940, a la que nos referiremos en el apartado siguiente, y que casi copió la Ley de 1896.⁵

En el Título Cuarto de la Constitución de 1917, fueron considerados los gobernadores y diputados locales, además en su carácter de funcionarios estatales, como posibles sujetos de responsabilidad de tipo federal. Eran considerados como delitos oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno Republicano, Representativo Federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación a las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad, los cuales serían juzgados por el Senado, mediante el siguiente procedimiento: la Cámara de Diputados planteaba la acusación ante la de Senadores, la cual dictaba sentencia una vez agotados los procedimientos normales de todo proceso, como el de oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar o descartar su posible responsabilidad. En el párrafo sexto del artículo 111 se establecía: "... estos delitos y faltas, serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 Constitucional..."

El Procurador General de la República fue agregado a la lista de los funcionarios que podían ser responsables y enjuiciados por violaciones a la Constitución y las leyes federales.

Es de señalarse que el Título Cuarto de la Constitución de 1917 permaneció sin cambios hasta que fue modificado radicalmente por

⁵ Fernández y Soberanes, Op. Cit., p. 42.



decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

Uno de los cambios más importantes sucedieron en la propia denominación del Título Cuarto, cuyo nombre a partir de 1982 es "De las responsabilidades de los *servidores públicos*", con lo cual fue sustituida la antigua referencia a las "*funcionarios públicos*". Con este cambio, de entrada, se quería cambiar la filosofía de la materia, para subrayar la idea de que el funcionario es, ante todo, un individuo obligado a *servir* a la sociedad.

Amén de eliminar la expresión *funcionarios* y sustituirla por la de *servidores*, se buscó ampliar la responsabilidad a todos los niveles, sin importar el rango o puesto del servidor, bajo el criterio elemental de la igualdad de todos ante la ley.

Una más de las innovaciones hechas a este Título, se observa cuando se habla de *responsabilidad administrativa*, misma que se encontraba prevista constitucionalmente en el artículo 113, donde también se señalaban los procedimientos y las autoridades destinadas a aplicarlos.

La inmunidad procesal en materia penal subsistió cambiando solo su denominación, ya que anteriormente se le conocía como *fuero constitucional*, y ahora se le nombra *declaración de procedencia*, sin alterar su significado y alcance jurídico, aumentando el número de servidores públicos respecto de los cuales se puede proceder en su contra por los delitos que haya cometido durante su encargo.

En su versión actual, el Título Cuarto comprende los artículos 108 a 114, y en él se aprecia cuando menos una buena intención de “desarraigar” la corrupción existente entre toda persona que preste sus servicios al Estado, evitando la prepotencia, el abuso de del poder y la ineficiencia dentro del servicio público, puesto que todo sujeto puede y debe exigir de los servidores públicos el mayor de sus esfuerzos al desempeñar su labor, siendo necesaria una sanción en caso de incumplimiento.

1.3 DIVERSAS LEYES DE RESPONSABILIDADES PROMULGADAS.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.

En los términos del 5° párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir “...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...” ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el “breve término” se cumplió, con la elaboración del largo título de “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estado”, el ordenamiento al que nos referimos en este apartado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de febrero de 1940 con vigencia a partir del día siguiente.

La promulgación de la nueva ley fue de gran importancia, pues entre 1917 y aquel año, se habían ventilado y resuelto diversos casos de responsabilidad de servidores públicos sin que se contara con un marco legal apropiado, en este caso, una ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Pese a que en los códigos penales de los años 1929 y 1931 se incluyeron capítulos especialmente dedicados a los delitos cometibles por servidores públicos, aquellos ordenamientos carecían de todos los elementos necesarios para su aplicación adecuada, por lo que fue necesario apelar a la Ley de Responsabilidades de 1896.

La ley de 1940 otorgaba a la Cámara de Diputados las facultades de investigar y decidir sobre casos de petición de desafuero en sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Por otra parte y en virtud de que a nueva ley reproducía textualmente los Capítulos IV y V de la Ley de 1896, en lo referente al juicio político, contradecía lo estipulado en el artículo 111 Constitucional, al fijar las bases sobre las que la Cámara de Diputados debería instruir el procedimiento en el juicio político en contra de altos funcionarios, puesto que el procedimiento debe ser aplicado por la Cámara de Senadores.

La Ley de 1940 no fue totalmente acertada, debido a que reprodujo algunos ordenamientos de la Ley de 1896, sin que fueran tomadas en cuenta las reformas que había sufrido el Título Cuarto de la Constitución de 1857 al pasar a la de 1917, además de que había graves confusiones respecto de la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.

Con el nombre de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 04 de enero de 1980.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en "delitos penales" y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.⁶

En relación con esta ley, Fernández y Soberanes, a quienes ya hemos citado en este trabajo, afirman que "no correría con mejor fortuna que su antecesor, comenzando porque se inspiró casi a la letra en ella (la Ley de 1940), y también porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades y dado a que se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, donde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios de los procesados, pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales, entre los cuales podemos mencionar al de aceptar un cargo público y tomar posesión de él sin reunir los requisitos que establecía la Constitución y las leyes respectivas; ejercer las funciones del empleo, cargo o comisión sin reunir todos los requisitos

legales para ese efecto; abandonar sin causa justificada su empleo sin haber renunciado, o antes que les fuera comunicada la admisión de su renuncia o se presentare persona que debía sustituirlos; ejercer funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión distintas a las que legalmente les correspondían al empleo para el que fueron electos; y, solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva para sí o cualquier otra persona por hacer algo justo o injusto. Por ello, se decía que esta Ley en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una Ley de amnistía".⁷ Por este motivo, la vigencia de la ley en cuestión fue muy breve y no fue aplicada por el Congreso a ningún caso. Por lo demás, ésta Ley fue la última que hizo referencia al concepto de "fuero constitucional".

LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, fue reformado el contenido del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual hizo necesario promulgar una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Las reformas (constitucionales) adoptadas en 1982 —señala Orozco Hernández— si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado, completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior —que con

⁶ Delgadillo Gutiérrez, *Op. Cit.*, p. 51

⁷ Fernández y Soberones, *Op. Cit.*, p. 46.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciertas salvedades (especialmente por algunas confusiones que propiciaba) era satisfactorio- y, frecuentemente, solo cambia la terminología".⁸

En el marco de la llamada "renovación moral de la sociedad" propuesta por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, además de realizarse las reformas constitucionales y promulgarse la nueva ley, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Si algo debe reconocerse a la nueva ley, es el hecho de que induce nuevos conceptos y criterios, así como un nuevo sistema para analizar, fincar y perseguir las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, basado en el procedimiento del juicio político, así como los sujetos, causas y sanciones derivadas del mismo; así como procedimientos en las dependencias y entidades de la Administración Pública en unidades específicas donde se inician procedimientos disciplinarios respecto del personal que en ellas laboran.

El nuevo sistema prevé cuatro modalidades de responsabilidad: penal, civil, política y administrativa. La responsabilidad penal, basada en la premisa de igualdad jurídica de todos los ciudadanos ante la ley, implica que un servidor público acusado de cometer un delito, podrá ser consignado como cualquier ciudadano ante las autoridades penales.

Para los fines de la responsabilidad civil, se está a lo que establecen las leyes comunes.

⁸ Varios autores. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1992. Pp. 466-467.

En cuanto a la responsabilidad política, la nueva ley elimina la desafortunada confusión entre delitos oficiales y delitos comunes, ya que simplemente, describe conductas que pueden originar el procedimiento disciplinario administrativo "que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales".⁹ Desde esta perspectiva, la nueva ley elimina el vocablo *fuero*, que alude a privilegios exclusivamente de servidores públicos.

La ley de 1982 ha sufrido algunas reformas en los años 1991, 1992 y 1994, para adecuarla a las necesidades de una sociedad creciente, cambiante y exigente.

El 11 de enero de 1991 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se hicieron reformas adicionales a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las reformas afectaron al artículo 47, que comprendía de 22 fracciones y fue agregada una más, que se refiere a la obligación de todo servidor público de respetar los derechos humanos de la ciudadanía.

Otra reforma de la ley que se comenta, tuvo lugar por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue reformada mediante decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1994 para precisar los casos de reparación de daño a cargo del Estado.

⁹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 31 de diciembre de 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con este decreto, varias leyes sufrieron cambios, pero la que nos atañe para los fines de este trabajo, fue modificada con el añadido de un artículo 77 bis, que atribuye a los particulares el derecho de acudir ante las autoridades competentes a fin de que el procedimiento administrativo disciplinario en el que se haya reconocido la responsabilidad de un servidor público, se resuelva además la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios que sufra el particular, fijando la cantidad líquida consiguiente y ordenando el pago, en su caso, sin necesidad de acudir ante ninguna autoridad judicial.

Además, se agrega una tercera fracción al artículo 78, para fijar el plazo de prescripción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización.

1.4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 2002.

Por último, es de señalarse el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 13 de marzo de 2002 por medio del cual se expide la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, la cual en sus artículos Transitorios señala:

"... Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal...

... **Artículo Sexto.-** Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia..."¹⁰

De lo anterior, es que vemos que esta nueva Ley sustituye a la que se encontraba en vigencia hasta la fecha de publicación de aquella; y que de conformidad a lo dispuesto por el Sexto Transitorio, los asuntos que se llevaban en los Órganos Internos de Control hasta antes de la entrada en vigor de esta Ley, se seguirán ventilando bajo las disposiciones de aquella que estaba en vigente en su momento, así como también respecto a aquellas irregularidades que se hayan cometido durante la vigencia de la misma, el servidor público presunto responsable, quedará sujeto a las mismas disposiciones. Lo que quiere decir, que no le será aplicada en su perjuicio la retroactividad de la ley.

¹⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 31 de marzo de 2002

En este nuevo ordenamiento, se pretenden subsanar todas aquellas deficiencias que presentaban las leyes anteriores, lo que conlleva a darle a la autoridad instructora amplias facultades, extendiendo su marco de actuación. Lo que principalmente llama la atención, es que la nueva Ley se divide en cuatro Títulos, consistentes en:

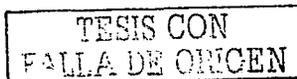
TÍTULO PRIMERO
CAPÍTULO ÚNICO
Disposiciones Generales

- ✓ Que se refiere al objeto de la Ley; quienes son sujetos a ella;
- ✓ Autoridades facultadas para aplicarla;
- ✓ Autoridades competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos establecidos en la misma; y,
- ✓ Autonomía de las sanciones.

TÍTULO SEGUNDO
CAPÍTULO I
Responsabilidades Administrativas

En el presente capítulo, el legislador regula la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones mediante un código de conducta que se observa en el fraccionado del artículo 8° de la presente Ley mediante 24 preceptos; así como hasta un año después de que el sujeto haya dejado de prestar sus servicios.

CAPÍTULO II



Quejas, Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

- ✓ Se establecen unidades específicas para la captación de las peticiones ciudadanas y sus requisitos;
- ✓ Clasificación de las sanciones administrativas que contempla la Ley, así como lo que en la materia penal sería la “*calificativa*” de la irregularidad, ya que nos señala cuales infracciones serán consideradas como *graves* y la sanción que se aplicará en el caso;
- ✓ Los elementos a tomar en cuenta para la imposición de las sanciones administrativas;
- ✓ Reglas para la imposición de las sanciones económicas;
- ✓ Reglas para la imposición de las sanciones administrativas; así como las medidas precautorias que garanticen el monto de las sanciones económicas;
- ✓ Facultad de atracción;
- ✓ La obligación de hacer del conocimiento a la Representación Social de aquellos delitos que se hayan derivado de la comisión de las irregularidades que se investiguen;
- ✓ Facultad para llevar a cabo investigaciones, auditorias y operativos específicos de verificación;
- ✓ Regulación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de Determinación de Responsabilidades;
- ✓ Exhortación de autoridades para que en auxilio de estas, se desahoguen las diligencias necesarias, siendo obligatorio su cumplimiento en términos de ley;
- ✓ Medios de impugnación de las sanciones impuestas;
- ✓ Reglas para la presentación del Recurso de Revocación, y la solicitud de la suspensión de la ejecución de la sanción recurrida;

- ✓ Efectos, alcances e impugnaciones respecto a las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- ✓ Atenuante de la sanción respecto a la confesión veraz de la responsabilidad;
- ✓ Medidas de apremio para el debido cumplimiento de las atribuciones;
- ✓ Indemnización en la reparación del daño;
- ✓ Prescripción.

**TÍTULO TERCERO
CAPÍTULO ÚNICO**

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

De las reglas, requisitos, términos, formas, obligaciones y obligados respecto a la presentación, registro y seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos que están obligados a presentarlas; a efecto de registro y seguimiento de la evolución patrimonial de éstos.

**TÍTULO CUARTO
CAPÍTULO ÚNICO**

De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público

Se refiere sobre la obligación de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal respecto al diagnóstico que asegure el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores Públicos; mediante la emisión de un Código de Conducta que contendrá reglas claras para su debida observancia.



CAPÍTULO 2

EL SERVIDOR PÚBLICO Y SU RESPONSABILIDAD

2.1 CONCEPCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Como parte de las reformas que se hicieron al apartado jurídico destinado a sancionar las responsabilidades de quienes prestan sus servicios al Estado en cualquiera de los niveles de gobierno, se introdujo la noción de *servidor público*, para suplir a otras denominaciones que con cierto descuido se venían utilizando desde mucho tiempo antes (funcionarios, empleados, burócratas, etcétera)

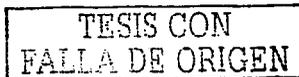
La pretensión declarada de introducir el nuevo concepto, fue la de acabar con la imagen del fuero, privilegio y prepotencia que tradicionalmente acompañaban a quienes prestaban sus servicios al Estado, y así se quiso establecer la idea de que quien ocupa un empleo en las nóminas públicas es, ante todo, un servidor de la sociedad, y no alguien que pueda o deba servirse de su empleo. Atribuyéndole la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del estado, y sujetándolo a un código de conducta establecida en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten a los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Sin entrar en una discusión semántica del término, nos atenderemos a la definición que de servidor público nos ofrece el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el primer párrafo establece: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

En efecto, el artículo 108 Constitucional dispone quienes se reputan como servidores públicos, "desde el Presidente de la República hasta el más modesto servidor de la Administración Pública, desde el Presidente de la Suprema Corte de Justicia hasta el más humilde empleado del Poder Judicial y desde los presidentes de las cámaras federales colegisladoras, hasta el más ignoto guardián al servicios del Poder Legislativo están comprendidos para el efecto de las responsabilidades en que pueden incurrir dentro de la superpoblada categoría de servidores públicos"¹¹

Así mismo, en el párrafo cuarto del citado artículo, sigue señalando: "Las Constituciones de los Estados de la República precizarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes

¹¹ Krieger Emilio. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN. Editorial Grijalbo. México, 1994. p. 259



desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”

Del análisis del texto Constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción de tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, por el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

Este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del *Servidor Público*, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

En algún comentario aislado se llegó a manifestar que el término *servidor público* es poco afortunado, en virtud de que con él se confunde la parte con el todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos además de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros

de las empresas del Estado. La realidad es que, con esta denominación se pretende incluir a todos los trabajadores del estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.¹²

Así mismo, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, en su obra "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos" señala que el criterio para definir el término 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 tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.

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

La conceptualización del término Servidor Público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un

¹² Delgadillo Outiérrez, *Op. Cit.*, p. 80

empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.¹³

Siendo que, "la función pública es la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. Asimismo, la función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial"¹⁴

2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Para los propósitos de este trabajo debe entenderse por responsabilidad la consecuencia de la obligación que un individuo adquiere frente a una norma de valores; es decir, la obligación derivada de un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, pero también la sanción de alguna índole, que puede derivarse de lo prescrito por la norma.

Así, el término responsabilidad adquiere una doble acepción: por una parte, es la *obligación* que el individuo tiene de realizar una función ("tengo la responsabilidad de recibir los pedidos o autorizar los contratos", por ejemplo) y por otra parte, es la *consecuencia* que se deriva del cumplimiento o incumplimiento de aquella obligación ("soy responsable de no haber recibido el pedido o autorizado el contrato, debiendo hacerlo", por ejemplo)

¹³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 2001, p. 5

Cuando hablamos de *responsabilidad administrativa* desde la perspectiva de este trabajo, debemos adoptar la segunda acepción del vocablo *responsabilidad*, mencionado líneas arriba.

Por tanto, podemos definir la *responsabilidad administrativa* como aquella falta en la que incurre un servidor público por haber incumplido o cumplido mal una obligación jurídica inherente a su encargo. En otras palabras, el servidor público incurre en *responsabilidad*, que es sancionable, por no sujetar su actuación a derecho.

Para Sergio Monserrit Ortiz Soltero, (*Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*), la *responsabilidad administrativa* es aquella en que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de *responsabilidad administrativa*, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los

¹¹ Galindo Canacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I, Editorial Porrúa, S.A., México

servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sin embargo, su ley orgánica no solo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.¹⁵

Protágoras de Abdera fue el que logró conceptuar el castigo y la sanción que hasta la fecha no ha sido superada, ya que mencionó: "Nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho pues lo ocurrido no puede deshacerse sino en razón de futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, no otro que sea testigo de su castigo...y quien así piensa castiga para intimidación", indicando que la intimidación es la función del castigo.¹⁶

Otra percepción de las obligaciones de los servidores públicos, es la que señala la siguiente Tesis Jurisprudencial que a continuación se transcribe:

EMPLEADOS PUBLICOS O FUNCIONARIOS, RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS. El Funcionario o Empleado Público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole Administrativa, Civil o Penal. La Responsabilidad Administrativa se origina por la Comisión de Faltas disciplinarias y de lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. La Fracción I, del artículo 238, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría

1995, p. 185

¹⁵ Ortiz Soltero, Op. Cit., p. 124

¹⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Porrúa y UNAM, tomo P-2, México, 2000, p. 2871

de la Federación, que establecía las Tres Clases de Responsabilidades que se acaban de mencionar, Definía la Primera de ellas en los siguientes Términos: Administrativas, cuando se refieren a Falta u Omisiones en el Desempeño de las Labores y que pueden ser Corregidas mediante Procedimientos Puramente Administrativos, se esta en Presencia de la Responsabilidad Civil cuando el incumplimiento de las obligaciones Públicas se traduce en un menoscabo en el Patrimonio del Estado, en este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. la Fracción II, del precepto invocado, consideraba como responsabilidades de ese tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidas en el manejo de fondos o Bienes que traigan aparejada la pérdida o menoscabo de dichos Bienes; o las que se originen por no satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el gobierno Federal o sus dependencias; y por último, las que emanen de la Comisión de un delito, y se incurra en responsabilidad Penal cuando en el Ejercicio de sus funciones, el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la Ley considera como delito, la Fracción III, del mismo artículo 238, empleaba la siguiente definición: penales, cuando provengan de delitos o faltas previstos por la Ley Penal, la fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentra en la Ley, de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al Derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado, si el autor puede ser simultáneamente responsable en los tres ordenes, por la misma falta, y la Autoridad puede declararla, ahora bien, si el quejoso era empleado Federal y al entregar el puesto que desempeñaba, se encontró un faltante en las existencias que estaban bajo su guarda, y la Autoridad Administrativa considerando que el faltante de Bienes de la Federación podría constituir la Comisión de un delito, y por lo mismo, que se estaba en el caso de responsabilidad Penal, denunció los hechos al ministerio Público, y este ejerció la acción Penal correspondiente, se dictó auto de formal prisión contra el quejoso por el delito de peculado, y se sobreesjó en el proceso por haber formulado el representante social conclusiones no acusatorias, si posteriormente al sobreesimiento de la causa, la Autoridad Administrativa dicto una Resolución estableciendo la Responsabilidad Civil del Quejoso, por el faltante de Bienes, en el caso tiene que recurrirse a la Legislación Vigente en la Epoca de estos Hechos y estimarse que en la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación y en su Reglamento, que estaban en Vigor, se encuentran las disposiciones Legales que regulan el caso, el Reglamento nombrado establecía las tres clases de responsabilidades ya señaladas, en que podía incurrir un Empleado o Funcionario del Estado, ademas, del estudio de los preceptos relativos de ambos ordenamientos, se desprende que la Autoridad Administrativa contaba con Facultades para declarar la responsabilidad Civil, en efecto, el artículo 21 de la Ley decía textualmente: es facultad del contralor constituir las responsabilidades administrativas, civiles, y Penales en que incurran los funcionarios, empleados y Agentes del Gobierno, con un manejo de fondos y Bienes de la nación, y que se descubran con motivo de la inspección y glosa de sus cuentas, pero en materia de responsabilidad de carácter Civil, la facultad concedida a la contraloría no era absoluta, es decir, no podía ejercitarla indistintamente en todos los casos, en efecto, el artículo 25 del mismo ordenamiento prescribía lo siguiente: si se tratase de responsabilidades de carácter Civil que no pudieren hacerse efectivas por la Vía Administrativa, el Contralor Comunicara todos los Antecedentes del Caso al Procurador de la República, a efecto de que ejercite las Acciones correspondientes, la redacción del precepto que se acaba de Transcribir permite establecer que el Legislador previó dos situaciones, a saber: cuando la Responsabilidad Civil se podía hacer efectiva por el Procedimiento Administrativo y cuando esta responsabilidad solamente se podía hacer efectiva por el Procedimiento Judicial, ahora bien, asentado lo anterior, surge inmediatamente el siguiente Problema: en que casos era

procedente y en cuales era Improcedente la Vía Administrativa; o empleando los Términos del Legislador, cuando se podía hacer efectiva la Responsabilidad de carácter Civil por las Autoridades Administrativas. la Gravedad del Problema se Acentúa ante el Silencio de la Ley, pues ni la Ley Orgánica de la Contraloría de la Federación, ni su Reglamento, ni en la Ley sobre Garantías del manejo de Funcionarios y Empleados Públicos, ni en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Vigentes en la época en que se Desarrollaron los Hechos, se encuentra ninguna disposición que resuelva el problema. ante la Omisión en que incurrió el Legislador, al dejar de establecer Normas expresas que rigieran las dos situaciones que prevé el artículo 25 Transitorio, la segunda sala de la Suprema Corte considera que la solución del problema se encuentra en la debida interpretación que se da al Principio Constitucional de Separación de Poderes, en Relación con la Materia que forma la Base de la Competencia de ellos, es desde luego indudable que si por una Materia, su Naturaleza tiene un Carácter Judicial, ella no puede ser asignada Indistintamente al Poder Judicial o al Poder Administrativo, sino que tendrá que ser encargada al Poder que conforme a la Ley tiene la Facultad de Juzgar, es decir, al Poder Judicial, pero puede ocurrir que el caso de Responsabilidad Civil de que se trate, se haya originado con motivo de Bienes que el Estado tiene Destinados de una manera Directa a la Realización de sus Atribuciones y que, por consecuencia, están sujetos a su régimen especial de Derecho, al régimen de Derecho Público, cuyas Normas son diversas de las de Derecho Privado, en el cual los Conflictos que surjan, solo pueden ser resueltos por una Autoridad Imparcial Ajena a los Intereses en Discusión, pues bien, cuando la Vinculación de los Bienes a la realización de las Atribuciones del Estado, determina que su régimen sea el de Derecho Público, y la Ley puede apartar del conocimiento de los tribunales judiciales, el conocimiento de los Conflictos que respecto de ellos surjan, y establecer Procedimientos Administrativos que en una forma Expedita les den fin y permitan que el Estado pueda, sin Dilaciones, recobrar los Bienes necesarios para cumplir sus Atribuciones, en estos principios se basa el Procedimiento Administrativo Sumario para hacer efectivos los impuestos y en ellos debe descansar también la posibilidad de constituir Administrativamente la Responsabilidad Civil contra los que Indebidamente Manejen los Fondos públicos, formados por la recaudación de impuestos, de otro modo no habría congruencia en un sistema que por una parte autoriza la acción directa contra los Particulares para el cobro de las contribuciones, fundado en la ingente necesidad de obtenerlas para sostenimiento del Estado, y que por otra parte, repudiara la misma acción directa contra los empleados públicos que impidieron la aplicación de esos fondos públicos, disponiendo de ellos o perdiéndolos por negligencia, y si lo mismo puede repetirse de otros Bienes, distintos de dineros públicos, que tengan la misma afectación que estos y que, en consecuencia, estén sujetos también a un régimen exorbitante del Derecho común, no puede hacerse la misma afirmación tratándose de Bienes no sujetos a ese régimen especial, es decir, tratándose de Bienes que, aunque del Estado, quedan sujetos a las Normas del Derecho común, pues en tal caso no existe ya esa vinculación directa entre los propios Bienes y la realización de las atribuciones del Estado que existe en la situación anterior, y que, por lo mismo, no puede haber razón Constitucional para dar al Poder administrativo una competencia que normalmente corresponde al Judicial, en consecuencia, el artículo 25 de la Ley de Contraloría, que prevé la posibilidad del procedimiento Judicial o del procedimiento administrativo, para hacer efectiva la Responsabilidad Civil, tendrá que ser interpretado partiendo de las consideraciones y distinción que se han expuesto, y en vista de ellas concluir que el procedimiento administrativo solo sera posible cuando la Responsabilidad se haya contraído con motivo de Bienes sujetos a un régimen de Derecho Público, y que el procedimiento Judicial tendrá lugar cuando se trate de Bienes sujetos al Derecho común, en el caso, la Responsabilidad Civil tiene su origen en el faltante que se estima existe de Bienes muebles, enseres,

herramientas y refacciones que formaban parte de las existencias del garaje central de los establecimientos Fabriles y Militares, y como no existía en la época de los hechos, ninguna disposición Legal que sujetara dichos Bienes de las Normas del Derecho común, ni existe Prueba alguna de que esos Bienes estaban Vinculados Directamente al Cumplimiento de las Atribuciones del Estado, no se puede estar dentro de la Autorización de la Ley, para seguir el Procedimiento Administrativo; y por tanto, debe establecerse que la Declaración Administrativa de que la parte quejosa es Civilmente responsable de la pérdida de diversos objetos del Garaje Central de referencia, es Violatoria de Garantías que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, debiéndole concedérsele el Amparo. Nota: se captura con carácter ilustrativo.

Quesnel Acosta Gorgonio. Pagina 846 Tomo LXXX. abril 19 de 1944. Cuatro Votos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Quinta Epoca. Tomo LXXX. Tesis: Página: 846. Tesis Aislada.

Por otra parte, tenemos que para el autor López Olacieregui, existen 3 elementos en la responsabilidad: a) Un acto de un individuo, b) Un deber, c) Una infracción. Así pues, son tres presupuestos los que la conforman, agregando que "cuando su acto no se ajusta a su deber, el individuo incurre en responsabilidad".¹⁷

De lo anterior, es que tenemos diversos criterios respecto a la responsabilidad en la que pudieran incurrir los servidores públicos que faltaren a las obligaciones que la ley les exige observar; y dado al caso, se iniciaría el respectivo Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades.

2.3 AUTORIDADES QUE INTERVIENEN.

De acuerdo con lo que estipula el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para perseguir y sancionar las responsabilidades administrativas son:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;**
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Unión y el Consejo de la Judicatura Federal;**
- III.- La Secretaría de la 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 Derechos Humanos;**
- IX.- El Banco de México;**
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.**

En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal:

- I.- El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal;**
- II.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**
- III.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y**
- IV.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.**

Para efectos prácticos de este trabajo, únicamente señalaremos las facultades, funciones y atribuciones de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), que entre otras son:

Esta dependencia del Ejecutivo Federal fue creada por la inclusión del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁷ López Olacieregui, José Ma. NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL CÓDIGO CIVIL. BALANCE DE UN SIGLO. Revista Jurídica de Buenos Aires IV, 1984, p. 61

por la que se creó, primeramente la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación, dependencia que posteriormente se llamó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), que 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 coadyuva con las autoridades, tanto administrativa como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º del Reglamento Interior de esta dependencia del Ejecutivo Federal, 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, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley General de Bienes Nacionales y las demás leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

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 asuntos que refiere el propio artículo.

Así mismo, los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) que incurran en responsabilidad administrativa serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha dependencia; en la inteligencia que su titular será designado por el Presidente de la República y solamente será responsable administrativamente ante él.

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 práctica 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 (hoy Secretaría de la Función Pública); sin embargo estas facultades varían dependiendo del órgano de gobierno del que se trate. En la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Internas tienen una mayor gama de facultades que la que tiene el Poder Judicial de la Federación y las del Poder Legislativo Federal, por lo que el enfoque que le damos en el presente trabajo, es desde el punto de vista de la Administración Pública Federal.

A estas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas,

procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permiten obtener este fin; por lo tanto, podemos señalar que la función de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público.
- La práctica de auditorías, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento administrativo disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la imposición de sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala la ley invocada.¹⁸

2.4 PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Las obligaciones básicas que a continuación se mencionan, están implícitas en el contenido del Título Cuarto de la Constitución Políticas de los Estado Unidos Mexicanos, y en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Se trata de puntos en los que no hay mucho que decir, habida cuenta de que son obvios y se refieren a lo mínimo que debe esperarse de quien obtiene una percepción de las nóminas estatales.

Cabe señalar que el maestro Soberanes Fernández hace una crítica con relación a estas fracciones llamándolas "Catálogo de Obligaciones del Servidor Público", pues refiere que han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permiten sancionar prácticamente sin ninguna razón de peso a cualquier servidor público.¹⁹

Identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la Administración Pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter administrativo, su contenido es disciplinario.

De acuerdo con lo anterior, en términos con la fracción III del artículo 109 Constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, caro o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.

"Legalidad, es decir, lo contrario a la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética; lealtad al estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes del servidor público son para la nación, que está por encima de esos otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la primera se introduce en nuestro derecho

¹⁸ Ortiz Soltero, *Op. Cit.*, p. 158

¹⁹ Soberanes Fernández, José Luis. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1984, p. 133

administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano".²⁰

LEALTAD.

Cuando se habla de la obligación de lealtad del servidor público, se alude a su "entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación, independientemente de intereses particulares, departidos o de sectas; se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado"²¹

La lealtad del servidor público se concentra en la expresión de que su primera obligación es con la sociedad, quien ha confiado al Estado la función de gobierno y legalidad.

Sobre el particular, son aplicables las fracciones V y VII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

EFICIENCIA.

A principios de la década de los ochenta, se volvió popular la expresión de un secretario de estado mexicano que dijo: "La ineficiencia es una forma de corrupción"

Por tanto, se entiende que el principio de eficiencia de los servidores públicos implica que realicen sus funciones utilizando los recursos

²⁰ Lanz Cardenas, José Trinidad. LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN CÓDIGO DE CONDUCTA DEL SERVICIO PÚBLICO. Revista IMAF-Praxis, N° 65, México, 1984, p. 148

humanos y materiales con todo cuidado, y dedicándolos solo al fin para el que están destinados, pues de lo contrario, su conducta va en perjuicio de la sociedad, de la función pública y del patrimonio estatal.

Sobre el particular, son aplicables las fracciones I, VI y III del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

LEGALIDAD.

El principio de legalidad se refiere a que todo servidor público debe actuar con estricto apego a la ley, puesto que la obligación de observar la ley en la función pública es un elemento indispensable para que ésta se desarrolle adecuadamente, conforme al mejor interés de la sociedad, que debe ser el del Estado.

"Legalidad.- Calidad de legal. Régimen político estatuido por la Ley Fundamental del Estado".²²

Sobre el particular, son aplicables las fracciones II, VIII, XV, XVI, XVIII, XXI y XXIV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

IMPARCIALIDAD.

Cuando se habla de imparcialidad, se hace referencia a que la función pública no debe servir para beneficiar a unos en perjuicio de otros, de

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1992, p. 95

²² Palomar de Miguéil, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Ediciones Mayo, 1981, p. 781

manera ilegal. De tal manera que la actuación de los servidores públicos debe desarrollarse sin preferencias extralegales por ninguna persona.

Sobre el particular, son aplicables las fracciones VI, IX y X del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

HONRADEZ.

El concepto de honradez no debe aplicarse solamente al manejo de los recursos públicos, en el ámbito del sector público, sino que debe tener alcances mucho más amplios, de índole moral: actuar con verdad, con apego a la ley, sin distingo de personas, etc.

Sobre el particular, son aplicables las fracciones XI, XII, XIII y XIV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En ese orden de ideas, tenemos que "con el principio de legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales. La lealtad está orientada no tan solo a las instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana. Con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad y con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio."²³

²³ Castelazo, José R. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México, 1987, p. 19

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1 COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Antes de entramos al análisis de cada una de las fases que integran el procedimiento que nos atañe, consideramos necesario ubicar en la esfera jurídica las facultades otorgadas a los Órganos Internos de Control (OIC's) para conocer del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades.

Primeramente, y como todo acto de autoridad, éste debe ser *fundado y motivado*, tal y como lo consagran los artículo 14 y 16 Constitucionales, que contemplan nuestra garantía de seguridad jurídica: “... *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 del hecho...*” (**art. 14 Const.**) siguiendo “... *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...*” (**art. 16 Const.**)

Para no entrar en conceptos ya establecidos, nos atañeremos a la competencia de los OIC's que se encuentran en los siguientes dispositivos:

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 14, 16, 108, 109 fracción III y 113;

"...Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."²⁴

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 1°, 2°, 3° fracción II, **37 fracciones XII y XVII**;

"...ARTÍCULO 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...XII. 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

²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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;...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..."²⁵

Del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Hoy Secretaría de la Función Pública), 2º y 47 fracción III, punto 1; fracción IV, inciso a), punto 1; inciso c), puntos 1 y 2;

"...ARTÍCULO 47.- La Secretaría designará para el mejor desarrollo... Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos 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. La designación a que se refiere este artículo se realizará de acuerdo a las bases siguientes:...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

²⁵ LEY ORGÁNICA 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 responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de 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...IV. Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades. a) Los titulares de las áreas de Responsabilidades: 1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia...c) Los titulares de las áreas de Quejas: 1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadanía; 2. Turnar al área de responsabilidades del órgano interno de control, cuando así proceda, las quejas y denuncias

respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;..."²⁶

De la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 1, fracción III, 2, 3, fracción III, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 20, 23 y 24, que por economía no se transcriben en el presente trabajo pero que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran.

GENERALIDADES.

Por *procedimiento* se entiende una serie de formalidades a la que se sujeta la realización de un acto jurídico. Mientras tanto, por *procedimiento de responsabilidad administrativa*, debe entenderse el conjunto de actos que tiene el propósito de resolver un asunto en el seno de la administración pública con apego a derecho, pero sin acudir a la instancia judicial.

En el caso que nos ocupa, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), señala el procedimiento por el cual pueden aplicarse sanciones administrativas a los servidores públicos que dentro del desempeño de sus funciones hayan incurrido en responsabilidad o, en su caso, emitir la resolución de que dicha presunta responsabilidad no existió, declarándolo *no responsable administrativamente*.

Es conveniente recordar aquí que, como lo señala el profesor Gabino Fraga, "el procedimiento administrativo se caracteriza {...} por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez".

²⁶ REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

"Es por tanto indispensable que la ley venga a establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tiene que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarios, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes..."²⁷

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos describe el procedimiento que deberá seguirse cuando la conducta de un servidor público sea objeto de cuestionamiento. A continuación describimos dicho procedimiento.

3.2 FASE DE QUEJAS, DENUNCIAS E INDAGACIÓN.

Primeramente, debemos tomar en consideración la fundamentación de la actuación de los OIC. que se encuentra sustentada en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual establece: *"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*

²⁷ Praga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 29ª. edición. Editorial Porrúa. México. p. 260.

normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

La queja o denuncia es el punto de ignición que da lugar al comienzo del procedimiento administrativo de responsabilidades (independientemente de los pliegos de responsabilidad y de los informes del Área de Auditoría). Para que este último tenga validez, debe mediar forzosamente una queja o denuncia, mismas que pueden provenir de un particular, una autoridad u otro servidor público.

Por tal motivo, para que exista una adecuada captación, sistematización y canalización de las quejas, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé que en todas las dependencias y entidades de la administración pública, se establezcan 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.*

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –SECODAM- (Hoy Secretaría de la Función Pública –SFP-), por su parte, cuenta con un Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC), el cual, junto con otros sistemas implantados por diversas dependencias gubernamentales, tanto de la federación como de los estados y algunos municipios, tienen la finalidad de dar cabida y canalización a las que los ciudadanos, las autoridades y otros sujetos a propósito de la actuación de los servidores públicos.

El mismo artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su párrafo tercero concede garantías a los quejosos de que sus peticiones serán atendidas de manera eficiente.

Incurrir en responsabilidad el servidor público que por él o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten. Tal y como lo dispone la fracción XXI del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

FASE DE INDAGACIÓN.

Una queja o denuncia sólo puede dar lugar a un procedimiento administrativo si reúne los siguientes requisitos:

- Datos del quejoso o denunciante;**
- Datos del denunciado;**
- Descripción y narración breve de los hechos de que el quejoso tuvo conocimiento y que podrían configurar una actuación inadecuada del servidor público de que se trate.**
- Aportación de los elementos o pruebas que funden la queja, o bien, señalamiento del lugar en el que pueden ser obtenidos por la autoridad receptora de la queja.**

Una vez recabada la queja o denuncia, la integración proseguirá con un *Acuerdo de Radicación*, en el que se establece la presunta falta

administrativa cometida por el servidor público y se da por admitida a trámite la queja o denuncia y, así mismo, da lugar a la investigación oficiosa por parte del Órgano Interno de Control. Este acuerdo ordena la práctica de las diligencias necesarias que permitan determinar la presunta responsabilidad en la que hubiere incurrido el denunciado, para la debida integración del procedimiento administrativo, mismos que pueden consistir, por ejemplo, en girar oficios a las áreas involucradas para que remitan un informe pormenorizado sobre los hechos que se investigan, recabar por parte del área de Recursos Humanos diversos aspectos personales y laborales del implicado. También se le cita al quejoso o denunciante para que ratifique su queja y aporte mayores elementos de prueba que permitan acreditar la presunta responsabilidad.

En la fase de integración está implícita la atención de la queja, y de tal atención se deriva el comienzo del procedimiento administrativo (Acuerdo de Inicio), o bien su cancelación por los siguientes motivos:

- a) el quejoso no aportó los elementos suficientes que permitieran identificar al servidor público;
- b) no se encuentran elementos suficientes que permitan determinar la presunta responsabilidad en la que hubiere incurrido el denunciado;
- c) la conducta del servidor público se encontraba legitimada.

En cuanto a la ratificación, es un acto jurídico por medio del cual la autoridad solicita al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su queja o denuncia, así como lo manifestado en éstos, sustentando que considera que son ciertos, por lo que sostiene la acusación en todos y cada uno de sus términos.

Sin embargo, en el acto de la ratificación, o con posterioridad, el individuo puede ampliar su queja, por considerar que omitió algo en su primera declaración. Así mismo, la ratificación de la denuncia puede ser hecha en el acto mismo de su presentación.

La admisión de la queja o denuncia se refiere a la apreciación que la oficina receptora de ella hace con sus aspectos de forma más elementales, por lo cual puede ser rechazada o admitida desde el principio.

IMPROCEDENCIA.

Cuando el Órgano Interno de Control rechaza la queja o denuncia, se denomina *Acuerdo de Imprudencia* en el que se relatarán los hechos materia de la queja dentro del capítulo de Resultandos y, así mismo, se expondrán las consideraciones jurídicas sobre las cuales se argumenta la inexistencia de elementos suficientes para iniciar el procedimiento que no atañe, como pueden ser, que el quejoso no acuda a la cita para la ratificación de su queja y no logre aportar mayores elementos de prueba que constituyan elementos de convicción que permitan iniciar el procedimiento administrativo, como puede ser que el servidor público no se encontraba en funciones en el momento en que sucedieron los hechos materia de la queja; o puede resultar improcedente el asunto por incompetencia del Órgano, por prescripción, etc. Derivado de lo anterior, se ordenará el archivo del asunto como total y definitivamente concluido.

Una vez admitida la queja, es sometida al trámite previsto por la ley; es decir, comienza verdaderamente el procedimiento administrativo.

3.3 AUDIENCIA DE LEY Y RESOLUCIÓN.

AUDIENCIA DE LEY

De conformidad con la garantía constitucional de audiencia (artículo 14 de la Constitución), el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos otorga a los servidores públicos aludidos en las quejas o denuncias, la seguridad de que podrán ser escuchados por la autoridad y dar sus respuestas a las imputaciones que se les formulan.

Para llevar a cabo la audiencia es preciso citar al servidor público cuestionado. En el citatorio correspondiente deberá hacérsele saber el contenido básico de la imputación, así como señalar hora, día y lugar en donde se llevará a cabo el desahogo de la audiencia.

La citación en este caso equivale a un emplazamiento, toda vez que, como lo señala Gómez Lara, "...la palabra emplazar, en una de sus acepciones, significa dar un plazo que el juez le impone al demandado, desde luego con base en la ley para que se apersona a juicio, para que comparezca a dar contestación a la demanda. La institución del emplazamiento cumple la garantía de audiencia establecida en la propia Constitución Política, básicamente en los artículo 14 y 16..."²⁸

²⁸ Gómez Lara, Cipriano. DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Harla. México, 1991, p. 55.

Luego entonces, el documento de emplazamiento (citatorio) debe exponer los hechos constitutivos de la responsabilidad o responsabilidades que se imputan al citado. Además debe señalarse hora, fecha y lugar para la comparecencia y hacer notar el derecho del sujeto a presentar pruebas y alegar lo que constituye su defensa, por sí o por medio de un defensor.

Entre la fecha del citatorio y la fecha de audiencia no debe transcurrir un plazo menor a cinco ni mayor de quince días hábiles.

Durante la celebración de la audiencia, el servidor público imputado podrá dar respuesta a los hechos señalados por el quejoso o denunciante y, tal como lo señala el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de esto deberá levantarse un acta circunstanciada. Para alegar en su defensa, el compareciente podrá presentar y exponer los diversos tipos de pruebas a los que se refiere el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles; tales como la confesional, la documental pública, la documental privada, la pericial, la inspección judicial, la testimonial, fotográfica y, la presuncional.

Sobre lo anterior, es de puntualizar lo señalado en las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

PRUEBAS. VALORACION DE LAS, EN EL JUICIO FISCAL, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIEN HAYA SIDO EL OFERENTE. El artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el juicio fiscal, establece: "Art. 79. Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquiera persona, sea parte o tercero, y de cualquiera cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos...". Este numeral acoge el principio doctrinario de la adquisición de la prueba o de comunidad de la misma, que consiste en que la prueba no pertenece a quien la aporta, sino que una vez introducida legalmente al proceso, debe tenerla en cuenta el juzgador para aplicar la ley al caso concreto. Por lo

tanto, aun cuando la carga probatoria de la acción le corresponde al actor, el incumplimiento de éste debe ser irrelevante cuando el demandado ha aportado la prueba respectiva, en cuyo caso existe la obligación para la sentenciadora de examinarla, para resolver la controversia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 432/92. Arquitectura Controlada, S.A. 11 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo X-Julio. Tesis: Página: 399. Tesis Aislada.

PRUEBAS, DESECHAMIENTO DE LAS, POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA FUNDADO EN UN PRECEPTO EQUIVOCADO.

Es cierto que el artículo 57, del Código Federal de Procedimientos Civiles, no contiene la facultad según la cual la autoridad administrativa puede desechar, de plano, una prueba pericial, toda vez que el precepto de mérito es categórico al referirse únicamente a incidentes, recursos o promociones, dentro de los cuales no se encuentran comprendidas las pruebas, toda vez que de la interpretación congruente y sistemática de dicho numeral, se llega al conocimiento de que el artículo de mérito se refiere únicamente a los incidentes y recursos que regula el propio código no estando comprendido como un incidente la recepción de pruebas. Ni mucho menos puede dársele naturaleza de recurso a la misma, pues éste es un medio de impugnación en contra de un acto de autoridad. Asimismo, no es posible admitir que la recepción de pruebas se pueda comprender como una promoción, pues con este término se significan todos los escritos de los particulares dirigidos a iniciar o invocar los procedimientos y a impugnarlos hasta su conclusión, es decir, se refiere a las peticiones de los particulares que no tienen como fin la tramitación de prueba alguna, sino todo el procedimiento en general. Empero, la facultad de las autoridades administrativas para desechar las pruebas, aun sin estar establecido en el numeral de que se trata, si se encuentra en el Código Federal de Procedimiento Civiles, precisamente en sus artículos 79 y 80. En tales condiciones, la cita equivocada del artículo 57 del Código de Procedimientos Civiles en la resolución administrativa impugnada en el presente juicio de garantías, no es suficiente para conceder el amparo solicitado, porque no puede válidamente afirmarse que ese equívoco implique violación a las garantías de fundamentación y motivación si del análisis de las consideraciones esgrimidas por la responsable para desechar la prueba en relación con el cuerpo de leyes en que apoyó tal desechamiento se obtiene, sin lugar a dudas, que el multicitado desechamiento encuentra su base jurídica en otros numerales del propio cuerpo normativo, pues el espíritu del artículo 16 de la ley cimera es el de evitar la indefensión de los gobernados mediante la prohibición de que las autoridades ermitan actos arbitrarios, carentes de motivos y fundamentos, mas no prohíbe que los artículos que sirven de sustento a un acto de autoridad, se citen en forma equivocada, con tal que se expongan las argumentaciones pertinentes que encuentran su base jurídica en la ley del acto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1033/90. Super Tennis, S.A. 6 de agosto de 1990. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo VI Segunda Parte-1. Tesis: Página: 244. Tesis Aislada.

Cabe señalar que en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se contemplaba esta Audiencia de ley dentro del artículo 64, se aplicaba de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales, que en su Título Sexto acepta como pruebas la confesional, la inspección, la pericial, la testimonial, la confrontación, los careos y, la documental. Situación que cambió con la promulgación de la nueva Ley, que en su artículo 47 señala: *"En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."*

Atento a lo anterior, tenemos que le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles desempeñarse como cuerpo legal de aplicación supletoria en materia de responsabilidades administrativas, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho; en consecuencia, es la Ley supletoria en todas éstas, salvo mención expresa en contrario.

Desde luego, el compareciente también tiene derecho de exponer todos los alegatos que a su juicio desvirtúen la postura del quejoso. En caso necesario, la audiencia podrá celebrarse en varias sesiones si el proceso probatorio así lo exige, como se expresa en al artículo 21, fracción IV, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. No obstante, como se advierte en la fracción V de dicho artículo, se prevé que el servidor público cuestionado sea suspendido temporal y precautoriamente, en tanto concluye el procedimiento y se determina su responsabilidad a la ausencia de ella.

RESOLUCIÓN.

Una vez que concluyen las etapas de procedimiento ya mencionadas, esto es, desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Contraloría Interna cuenta con un plazo de 45 días hábiles para resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, y de ser procedente, imponer al servidor público infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Emitida la resolución, ésta deberá ser notificada al interesado dentro de un plazo no mayor a los 10 días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

Como lo establecen los mandatos constitucionales, en el documento resolutorio - equivalente a una sentencia judicial - deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la determinación de que se trate, que puede traer como resultado la imposición de algunas de las sanciones administrativas que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo éstas:

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de 6 meses a 1 año de inhabilitación.

No necesariamente la resolución debe traer consigo la determinación de responsabilidad, ya sea que ésta se desvirtúe en el transcurso del procedimiento, o bien, se legitime la actuación del implicado, lo que pudiera resultar en la inexistencia de elementos de convicción para determinar la no existencia de sanción alguna en razón de no resultar administrativamente responsable. El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece "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 se disponga en la resolución respectiva. Tratándose de 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 y de acuerdo a 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, tendrá la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables."

Hay que tomar en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad que esta integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, "Estos principios son los que le otorgan su esencial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial con el que no puede ser confundido ni por su estructura y

dinámica ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de alcanzar. De ahí la importancia que tienen para estudiarlos y considerarlos como fundamentales del procedimiento administrativo, puesto que este conocimiento permite aprender toda la gama concreta de cada una de esas actuaciones administrativas, ya sean constitutivos, comunes, o recursos".²⁹

3.4 SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Las sanciones administrativas que pueden ser impuestas por los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública y por la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se dividen en cinco tipos a seguir, conforme a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que son: la amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

A continuación, nos referimos a cada uno de esos tipos de sanción. Debe recordarse aquí que toda sanción tiene como finalidad la reparación del daño y la limitación de los derechos del infractor.

²⁹ Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998, p. 361

AMONESTACIÓN.

Podría afirmarse con razón que la amonestación es una sanción básicamente preventiva. Su aplicación pretende frenar oportunamente una desviación de la conducta del amonestado, a fin de que no incurra en actos más graves, que por tanto podrían causar más daño y ser objeto de sanciones mayores. Es: "La exhortación para que no se repita una conducta delictuosa".³⁰

Así mismo, la amonestación advierte al infractor sobre las consecuencias desfavorables que podrían derivarse para él de persistir en la conducta que se le está reprochando.

La amonestación es, por tanto, un acto informativo; por ello se dice que se amonesta al sujeto para que corrija su actitud, so pena de ser objeto de sanciones cada vez más drásticas, pues llama al orden, la disciplina y el buen comportamiento al sujeto a quien está dirigida.

La amonestación viene a ser una llamada de atención, un regaño, para que el sujeto no vuelva a incurrir en determinado comportamiento, considerado indebido. La amonestación es también un reproche que pretende encauzar adecuadamente la conducta del servidor público de que se trate.

Así mismo, la amonestación es una corrección disciplinaria mediante el cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que

³⁰ Fix Zamudio, Héctor, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Edit. Porrúa, 1985, p. 1137

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 leve.³¹

SUSPENSIÓN.

La suspensión, que es una sanción mucho más grave que las dos expuestas con anterioridad, consiste en prohibir a un servidor público el ejercicio de sus funciones de manera temporal, lo cual implica también privarlo de las percepciones que normalmente obtiene por el desempeño de tales funciones.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos adopta dos criterios en relación con la suspensión. El primero de ellos se encuentra en la fracción II del artículo 13, donde tiene el carácter de sanción, mientras que en la fracción V del artículo 21 del mismo ordenamiento, es una especie de medida precautoria, parte del procedimiento aplicable a un caso, que no prejuzga sobre la responsabilidad del suspendido, simplemente, en previsión de que la acusación esté fundada y motive sanción, se busca que el servidor cuestionado esté al margen de la posibilidad de causar mas daño entre tanto se emite la resolución respectiva.

Es de señalarse que, en relación con los tres tipos de sanciones expuestos aquí, el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice en su fracción I:

³¹ Ortíz Soltero. *Op. Cít.*, p. 164

"I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el jefe inmediato".³²

Es decir, se trata de sanciones que pueden ser aplicadas a criterio del superior del servidor público cuya conducta está en duda, lo cual puede tornar riesgosas tales sanciones, pues dotan al superior jerárquico de un recurso de presión sobre el subordinado, que puede ser empleado indiscriminadamente, y a veces, arbitrariamente.

DESTITUCIÓN.

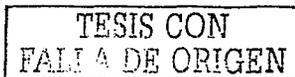
A diferencia de la suspensión, que constituye una separación temporal del desempeño del puesto, la destitución implica la separación definitiva del servidor público que ha incurrido en una falta que amerite esa sanción, de conformidad con la fracción II del mismo artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

"II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente".³³

En tales condiciones, el sistema local de causales de rescisión laboral tiene por finalidad únicamente la conclusión de la relación laboral correspondiente, por haberse vuelto imposible su continuación por

³² LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

³³ Idem.



causas imputables al trabajador o al patrón, en tanto que la finalidad de la disciplinaria es la integridad del ejercicio de la función pública en su dirección a los valores que la presiden. Esto es, decir que las causas finales que determinan el contenido de uno u otro sistema, puede distinguirse entre sí esencialmente desde el punto de vista teleológico.³⁴

SANCIÓN ECONÓMICA.

Por sanción económica en este caso se entiende la multa que puede ser impuesta al servidor público, ya sea por la autoridad administrativa o judicial, y tiene la finalidad de asegurar la reparación del daño causado al erario.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la incurrancia de los servidores públicos en responsabilidades administrativas deben ser establecidas conforme a los beneficios ilícitamente alcanzados en la comisión del acto, conforme a la tipología señalada en la fracción III del artículo 109 de la misma Constitución. En ningún caso la multa debe exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A este respecto dicho artículo 15 señala que el monto de la sanción económica se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

³⁴ Ortiz Reyes, Gabriel, **EL CONTROL DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 111

Así mismo, en la fracción IV del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Sirve como antecedente para éste trabajo, la siguiente Tesis Jurisprudencial:

SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA SU IMPOSICIÓN NO SE REQUIERE DAÑO AL FISCO.

Es inexacto estimar que la sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

VI.2o.98 A

Amparo directo 120/97. Ruperto Castañeda Gómez. 14 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VI, Julio de 1997. Tesis: VI.2o.98 A Página: 430. Tesis Aislada.

INHABILITACIÓN.

La inhabilitación es la prohibición temporal que se impone a un servidor público sancionado, para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, durante un tiempo determinado por la propia Ley.

Al respecto, el artículo 13, párrafo tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos realiza las siguientes consideraciones a esta sanción:

La inhabilitación que sea impuesta como resultado de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, podrá ser de 1 a 10 años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años si excede de dicho límite. No obstante, la inhabilitación no sólo es aplicable cuando el servidor público causa daños o perjuicio materiales, sino también por incurrir en conductas graves que no tengan ese tipo de repercusión económica; ya que éste último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Más aún, cuando ha transcurrido el periodo de inhabilitación impuesta al sujeto, el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar el servidor público sancionado, deberá informar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en forma razonada y justificada, las causas por las que juzga necesaria la reincorporación, y consecuentemente contratación, del antiguo inhabilitado.

Puntualizando finalmente dicho artículo respecto a la contravención a lo dispuesto en el párrafo que antecede, que será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Sirve de apoyo a lo anterior, le siguiente Tesis Jurisprudencial:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE. SU ARTICULO 56, FRACCION V, QUE ESTABLECE LA INHABILITACION COMO SANCION ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LOS ARTICULOS 21 Y 49 CONSTITUCIONALES. El artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado en el año de mil novecientos noventa y dos, al establecer que la autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, no viola el artículo 21, parte inicial, de la Constitución Federal, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los Jueces penales, mas no comprende a las sanciones por infracciones administrativas ni a las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por violación a los deberes propios de su función, sanciones estas últimas que se hallan regidas por el Título Cuarto de la Constitución General de la República, que distingue con claridad entre las que pueden imponerse a los servidores con motivo de su responsabilidad penal y las que proceden en caso de responsabilidad administrativa, entre las cuales se establece la inhabilitación. El precepto en examen tampoco viola, por tanto, la distribución de competencias establecida por el artículo 49 constitucional, entre la autoridad judicial y la administrativa, ya que a la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, mientras que, por disposición expresa del Constituyente, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa.

P. LIX/96

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: P. LIX/96 Página: 127. Tesis Aislada.

GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN.

Es de señalarse que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla de manera puntual las circunstancias específicas y particulares para que la infracción que se cometa sea considerada dentro de las "graves". Y para el efecto, el artículo 13, en su párrafo quinto señala textualmente: "...*En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley...*"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Situación que es de suma importancia para imponer la sanción a la que se hará acreedor el servidor público que resulte responsable; ya dentro de las consideraciones de derecho que deben de observarse al emitir la resolución correspondiente, está precisamente *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 o las que se dicten con base en ella.* (art. 14, fracción I, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

Abundando dicho artículo, que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta; tales como:

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de las obligaciones.

En el caso de infracciones consideradas como graves se impondrá, además, la sanción de destitución (art. 13, párrafo cuarto, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

Al respecto, nos sirve como antecedente la siguiente Tesis Jurisprudencial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS.

El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se imponga esa obligación a la autoridad sancionadora, por lo que queda a su criterio el considerar qué conducta puede ser considerada grave.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A.70A

Amparo directo 7697/98.-Mario Alberto Solís López.-6 de mayo de 1999.- Unanimidad de votos.-Ponente: E Javier Mijangos Navarro.-Secretaria: Flor del Carmen Gómez Espinosa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: I.7o.A.70A Página: 800. Tesis Aislada.

Los anteriores criterios no tienen más propósito que el de asegurar que la sanción que se aplique obedezca a los más elementales principios de justicia y equidad que se esperan de todo proceso.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Con el mismo criterio constitucional de garantizar la seguridad jurídica, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos asigna a los servidores públicos sancionados la posibilidad de impugnar las resoluciones de las que se deriva su sanción, con el fin de que, en caso que la resolución no esté debidamente fundada y motivada y sea abiertamente improcedente, pueda la sanción ser revocada, anulada o modificada, según proceda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debe recordarse que "...los medios de impugnación son recursos que regularmente se desarrollan dentro del mismo proceso en el que se emitió el acto impugnado o en el que se incurrió en la conducta omisiva. Esto se continúa con la interposición del recurso de impugnación, que se desenvuelve a través de diversos actos y terminan con la resolución que sobre el acto o la omisión combatida dicte el órgano jurisdiccional que conozca de la impugnación..."³⁵

En el derecho administrativo disciplinario se prevén dos tipos de medios de impugnación: el juicio de nulidad y el recurso de revocación. El primero se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de que esta dependencia ordene que se le restituya al goce de los derechos que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas (artículo 25 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos); y en el segundo, previsto en el artículo 26 de la ley de la materia, consta de tres aspectos esenciales:

- a) Debe ser interpuesto ante la propia autoridad que emitió la resolución (Órgano Interno de Control) dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.
- b) En el escrito que la empresa deben expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir.
- c) La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se ofrezcan, o desechará de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

³⁵ Ovalle Pavea, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla. México, 1991. p. 322.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez desahogadas las pruebas, la autoridad contará con un plazo de treinta días hábiles para emitir una resolución definitiva, misma que deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor a setenta y dos horas después de emitida.

Sin embargo, como parte de una vieja discusión sobre la legitimidad o ilegitimidad de que la misma autoridad que emite la resolución sancionadora dictamine sobre el recurso de revocación, es evidente que se corre un grave riesgo de parcialidad, en virtud de que la autoridad sancionadora adopta en este punto el doble papel de juez y parte.

Los artículos 25 y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos conceden al servidor público sancionado la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare nula y de manera definitiva la sanción, con la consecuente reparación del daño que el servidor público haya sufrido, y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes.

Sin duda alguna, el hecho de que el servidor público tenga la posibilidad de impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o interponer el recurso de revocación ante la misma autoridad que lo sancionó, constituye una garantía para él, por lo que lo recomendable en este punto es que el afectado se dirija en primer término a la autoridad sancionadora y, después, si lo considera necesario, al Tribunal, con lo que tendría dos instancias. De otro modo, si impugna directamente al Tribunal estará renunciando a una instancia que la ley le otorga.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sirve de poyo a lo anterior, la siguiente Tesis Jurisprudencial:

REVISIÓN, RECURSO DE. INTERPUESTO POR LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA. El recurso de revisión interpuesto por las autoridades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en el cual se controvierte la responsabilidad administrativa de la parte actora en el juicio de nulidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es importante en virtud de que se trata de la aplicación de dicha Ley Federal, Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es, según el artículo 113 del Código cívico, salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de las personas que presten sus servicios al Estado, valores con los que a su vez, se persigue que los individuos que tienen a su cargo los diversos servicios públicos realicen una función óptima e ímpoluta en beneficio inmediato del bienestar integral de la sociedad. En tal virtud, es indudable que el asunto, dada su especial entidad, cumple con el requisito de la importancia, porque existe evidente interés público en la prestación de dichos valores, y, es de trascendencia porque los criterios que se adopten en asuntos similares al de mérito, implican la interpretación jurisprudencial del nuevo régimen de responsabilidades surgido a partir de la última reforma al Título Cuarto constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1303/89. Luis Felipe Quintana González. 6 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo VI Segunda Parte-1. Tesis: Página: 265. Tesis Aislada.

Pero la historia no necesariamente termina con la resolución absolutoria del Tribunal, pues la Secretaría de la Contraloría o el superior jerárquico del servidor público quejoso podrá impugnar ante el propio Tribunal el contenido de su dictamen.

Cabe mencionar, que otro medio de impugnación, por así llamarlo, sería el Juicio de Amparo en materia administrativa.

PRESCRIPCIÓN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Conforme a la definición del profesor Rafael de Piña, la prescripción "es el medio de adquirir bienes (positiva) o de liberarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley".³⁶

Por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, tema que ocupa nuestra atención, la autoridad competente para sancionarla, cuenta con un plazo de **tres años** contados a partir del día siguiente al en que se hubieran cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieran cesado, si fueren de carácter continuo. Tratándose de infracciones graves (fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8º, conforme al 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) el plazo de prescripción será de **cinco años**, que se contarán en los términos ya señalados.

El plazo de prescripción —en este caso, negativa— se cuenta a partir de que se haya incurrido en la responsabilidad o a partir de que se haya incurrido en la responsabilidad, o a partir de que se haya cesado en ella. Pero la prescripción es interrumpida por el comienzo del procedimiento administrativo; esto es, desde que se le hace del conocimiento al servidor público presunto responsable, mediante el oficio citatorio, de la incoación del mismo. 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. (artículo 34 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁶ De Piña Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa. México, 1991, p. 218.

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.

A efecto ilustrativo, se puntualiza la siguiente Tesis Jurisprudencial:

PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TÉRMINO PARA LA INSTITUCIÓN, MIENTRAS ÉSTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE. No puede darse la prescripción de las facultades de una institución del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones a los funcionarios que prestan sus servicios en ella, mientras no tenga conocimiento de los hechos que se imputen a esas personas, porque la prescripción es una institución que, como en el caso, libera de una responsabilidad a quien incurre en ella, pero que opera cuando por voluntad o por omisión de quien puede ejercer la facultad no lo hace durante el término que la ley concede; consecuentemente, no puede correr el término de esa figura jurídica en forma subrepticia en su perjuicio.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I. 4o. A. 769 A

Amparo directo 1094/94. Manuel Coronel Gutiérrez. 10 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Nota: Esta tesis ha sido modificada por la diversa I.4o.A.90 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 437, de rubro "PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS; CÓMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NÚMERO 769 (OCTAVA ÉPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TÉRMINO PARA LA INSTITUCIÓN, MIENTRAS ÉSTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE)."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo XIV-Noviembre. Tesis: I. 4o. A. 769 A. Página: 504. Tesis Aislada.

Con lo anterior, tenemos un panorama completo de las sanciones que pueden ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en alguna de las conductas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que ya han sido expuestas a lo largo de este trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 4

DE LAS ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS DENTRO DE LA FASE DE INVESTIGACIÓN.

Primeramente, y en términos de la publicación denominada "Taller de Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos" publicado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, señalaremos una serie de conceptos que se utilizan habitualmente dentro de este proceso de investigación, y que nos permiten realizar una debida clasificación de los expedientes para su posterior integración, desahogo y resolución.

PETICIÓN CIUDADANA.- En primer término, entendamos como petición ciudadana aquella solicitud que hace la ciudadanía de intervención de la autoridad correspondiente, para la investigación de algún asunto relacionada con servicio públicos o posibles irregularidades en su gestión.

Aquí vemos como el ciudadano (o bien, servidor público), llamado peticionario, excita a la autoridad correspondiente para echar a andar el aparato fiscalizador en la comprobación de la posible irregularidad planteada, lo que consecuentemente traería consigo la incoación del procedimiento respectivo.

No necesariamente una petición es una queja o denuncia, bien sea por la gestión de un servicio o el trámite del mismo, o incluso pudiendo ser únicamente una sugerencia, una consulta o un reconocimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SUGERENCIA.- Es la manifestación de opiniones respecto de los trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

RECONOCIMIENTO.- Manifestación del ciudadano de su agradecimiento hacia un servidor público o un servicio.

QUEJA.- Manifestación de hechos irregulares imputados directamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento a la autoridad.

DENUNCIA.- Manifestación de hechos irregulares cometidos por un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de un tercero y no siendo necesariamente este quien los manifiesta.

4.1 LA INVESTIGACIÓN EN EL PROCESO DE ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Durante el procedimiento de atención de quejas y denuncias, se encuentra quizá la más importante de las funciones de un Órgano Interno de Control que le permitirá confirmar la existencia de irregularidades y la aplicación posterior de sanciones administrativas o incluso denunciar las de carácter judicial; nos referimos a la investigación.

Una buena investigación permite a la autoridad fincar las responsabilidades con mayor claridad en sus convicciones, con justicia y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

equidad o determinar con absoluta certeza, que no existen elementos que le permitan concluir que existen, por eso, el expediente administrativo que se instruye, constituye una herramienta esencial en todo procedimiento, ya que en él se contienen todos los documentos y constancias de las actuaciones realizadas durante el trámite y gestión de la atención de quejas y denuncias.

Es la memoria del juzgador la que a la postre permite orientar su decisión al momento de determinar la posibilidad de iniciar o no el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades y consecuentemente emitir la resolución que corresponda con estricto apego a la Ley.

Desde que se presenta la queja o denuncia, se abre un expediente al que se le asigna un número de identificación que deriva del consecutivo "Libro de Gobierno", a partir de ese momento se realizan todas las acciones que determinarán la procedencia o improcedencia de la misma, lo que se le denomina "Calificación de Queja".

Para que la queja o denuncia pueda ser calificada como procedente para la eventual aplicación del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, es necesario realizar las investigaciones previamente.

En efecto, antes del inicio del procedimiento disciplinario consignado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario agotar ciertas fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como: recepción, ratificación, investigación y tramitación.

Estas faces, como se mencionó, son preparatorias del inicio del procedimiento administrativo disciplinario y no corresponden al procedimiento mismo, al cual le corresponden otras características de mayor formalidad; si bien una queja o denuncia puede dar origen a un procedimiento administrativo, ésta no es una regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, pues en algunos casos, el archivo será el destino de una queja o denuncia por improcedencia, de esta manera el periodo comprendido entre la recepción de la queja y denuncia y el inicio del procedimiento disciplinario a través de la notificación de la citación a audiencia de ley, el oficio que ordena se archive la promoción por improcedente constituye propiamente dicho periodo indagatorio o de investigación, cuya importancia es de tal magnitud, que de sus conclusiones preliminares le permitirán a la autoridad determinar con mayor certeza si ha lugar la incoación del procedimiento respectivo.

La recepción de la queja o denuncia se realiza a través de las unidades receptoras de quejas y denuncias, registrando en el respectivo libro de gobierno respecto de su ingreso, proporcionándole al asunto el número progresivo que le corresponda, el medio de captación puede ser variado, a saber, en forma escrita, mediante comparecencia, a través de fax, correo, telefónicamente, etc.

En la fase de ratificación, los quejosos o denunciados pueden incluso ampliar su queja o denuncia e interponer pruebas que no se aportaron al inicio de su escrito o comparecencia, dándoles la naturaleza de supervenientes. Es importante mencionar que la mera falta de ratificación de las quejas o denuncias presentadas personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el procedimiento disciplinario respectivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la admisión, las oficinas de quejas y denuncias deben diferenciar las promociones que se presenten con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tiene como finalidad la prevención y en su caso, la sanción de los servidores públicos que incumplan sus obligaciones y con ello incurran en responsabilidad administrativa, de otras promociones que persigan diferentes fines, como una petición o sugerencia, tales como: la falta de pavimentación de una calle, o el aparente exceso de cobro de alguna contribución, etc.

La tramitación permite integrar el expediente que se turna a las instancias respectivas, con el propósito de iniciar el procedimiento de investigación.

La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en estas y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidades administrativas o de otra naturaleza, como la penal por ejemplo.

En caso de improcedencia, el expediente se archiva dictando para tal efecto, el acuerdo de archivo correspondiente, hecho que se asienta en el libro de gobierno para descargo.

EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA.

La ciencia se encuentra formada por un conjunto de conocimientos, organizados en un sistema de información, como el siguiente: **Conceptos, hipótesis y teorías.** Esta trilogía es lo que constituye la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estructura de la ciencia y para el caso que nos ocupa, la Hipótesis que también denominaremos líneas de investigación, adquiere mayor relevancia definiéndose como la proposición que puede ser puesta a prueba para determinar su veracidad, correcta o incorrecta, es una pregunta formulada que puede prever alguna respuesta.

La hipótesis entonces, es la relación lógica que existe entre dos o más conceptos, juicios o razonamientos. Es la conjetura que construimos para responder a nuestro problema planteado, que deriva en este caso de la queja o denuncia interpuesta.

Es conveniente tener en cuenta que la formulación de la hipótesis es sumamente importante, ya que todo el desarrollo ulterior del trabajo, tratará de demostrarla.

Es por ello que existen variados criterios para formular la hipótesis o líneas de investigación, en seguida se mencionarán las que se consideran más relevantes:

- La hipótesis debe formularse como una afirmación, o sea que traiga consigo una posible respuesta.
- Esta debe ser conceptualmente clara, es decir, con conceptos definidos y estas definiciones comúnmente aceptadas y comunicables.
- Las hipótesis deben ser susceptibles de comprobar la realidad
- Es importante que la hipótesis planteada sea específica, tangible y delimitada.
- De igual manera las hipótesis deben estar relacionadas con las técnicas disponibles de comprobación, como muestreo, entrevista, análisis documental, visitas, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Que las hipótesis prevean las materias disponibles para someterse a prueba.
- Que estén relacionadas con un cuerpo teórico y de hechos ya existentes.

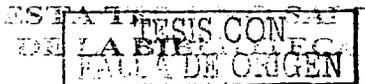
TECNICAS Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

La Ley previene varias pruebas para demostrar la veracidad de un hecho, en tal sentido, el juzgador puede valerse de cualquier persona conocedora de los hechos a investigar, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos; así lo menciona el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia.

Los siguientes son los pasos esenciales el inicio de las técnicas metodológicas para la investigación:

INTRODUCCIÓN.- Esta parte es importante ya que es el primer contacto entre el denunciante y la autoridad, respecto de un hecho controvertido todo esto tiene una finalidad: señala la importancia o trascendencia del problema a investigar (o investigado) y la relación que guarda éste con otros temas en controversia.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.- En unos casos el problema será presentado con toda claridad, en otros existe o existirá la intención de ocultar premeditadamente o no, cierta información de trascendencia,



mientras no se tenga una visión completa del problema, no se podrá plantear debidamente.

MARCO TEÓRICO Y DE REFERENCIA.- En el marco teórico se integra, en forma sistemática, una serie de informaciones a un alto nivel de abstracción. Esta procede de teorías e investigaciones realizadas que se relacionan con el problema de investigación. Sirve para informar, fundamentar o replantear el problema una vez construido el marco teórico, el siguiente paso es proceder de lo general a lo particular. La diferencia esencial entre marco teórico y marco de referencia, estriba en que el primero es general y el segundo particular, mientras el primero es fundamentalmente teórico, el segundo es más aplicativo.

FORMULACIÓN Y DESARROLLO DE LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO.- La hipótesis, como se ha dicho, es la respuesta tentativa a nuestro problema a resolver, lo cual se ratificará con nuestra investigación, y se presume como la columna vertebral de la investigación. La hipótesis se formula con base en la información acumulada en los marcos de referencia y teóricos, que desde luego, derivan de la queja o denuncia.

ANTECEDENTES.- Los antecedentes constituyen toda aquella información necesaria que complementa y clasifica el problema. Pruebas en general, que aporten una visión global del asunto a tratarse. Para ello se requiere revisar toda clase de documentos existentes sobre el tema, distinguiendo aquellos que realmente resulten significativos para la solución del mismo y eliminando los que en algún momento dado, desvirtúen la causa de la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RECOPIACIÓN DE PRUEBAS.- En la recopilación de las pruebas, el responsable de la intervención e investigación, puede auxiliarse de diversos medios de pruebas de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos civiles de aplicación supletoria a la materia, y que a saber son:

- a) La confesión;
- b) Los documentos públicos;
- c) Los documentos privados;
- d) Los dictámenes periciales;
- e) El reconocimiento o inspección judicial;
- f) Los testigos;
- g) Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general todas aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- h) Las presunciones.

Conviene enfatizar, que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo, sin olvidar que la valoración formal de ellas se realiza, en caso de ser procedente, dentro del procedimiento administrativo.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.- El expediente administrativo constituye una herramienta esencial en todo procedimiento, ya que en este contienen todos los documentos y constancias de las actuaciones realizadas durante el trámite y gestión de un procedimiento administrativo disciplinario. Desde que se presenta la queja se abre un expediente, en este caso denominado "queja o denuncia", al que se le asigna el número de identificación. A partir de ese momento, se realizan todas las acciones

necesarias para determinar la procedencia o improcedencia de la misma, la que se conoce como calificación de la queja o denuncia.

En caso de improcedencia, el expediente se archiva como concluido por falta de elementos.

Cuando al queja o denuncia resulta procedente, se dicta un acuerdo en el cual se menciona de forma fundada y motivada, los razonamientos lógico jurídicos que llevaron al juzgador determinar que existían elementos suficientes de convicción para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades en contra del denunciado. Turnándose el expediente al Área de Responsabilidades del propio Órgano Interno de Control para que esta dé inicio al procedimiento al que hemos hecho alusión a lo largo del presente trabajo.

4.2 MARCO JURÍDICO

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes le competen ha integrado, a través de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social y la Dirección General de Atención Ciudadana, diversos lineamientos para regular, efficientar, así como unificar la operación del proceso de atención ciudadana de los Órganos Internos de Control; a efecto de dar una respuesta oportuna, respecto a las peticiones que la población presenta, sobre la actuación de los servidores públicos federales y la calidad en la prestación de los

servicios para así constituirse en unidades seguras y confiables en la promoción de la participación ciudadana.

La normatividad objeto de estudio del presente trabajo, se refiere a la actuación que en materia de atención ciudadana debe ser observada por parte de los Órganos Internos de Control, la cual tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública)

Consecuentemente el propósito de este estudio es conocer la competencia y responsabilidades de carácter normativo a fin de cumplir con los requerimientos de la población con estricto apego a derecho.

El artículo 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen el fundamento jurídico que norma la actuación de la Secretaría para vigilar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos federales y aplicar la Ley en la materia; así mismo, el artículo 31, fracciones I, II, III, y IV de su Reglamento Interior, confiere a la Dirección General de Atención Ciudadana la atribución de regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la atención ciudadana.

Los Órganos internos de Control, conforme al artículo 2 del Reglamento Interior de la SECODAM (hoy SFP), son unidades administrativas en las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, los que estarán a cargo de un contralor y cuyos titulares de las áreas de quejas y responsabilidades desarrollaran sus funciones conforme a las facultades que les confiere el artículo 47 del mismo reglamento.

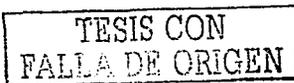
4.2.1 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Artículo 37, fracciones XII y XVII.

“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 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 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;...

... 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...”



4.2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Artículo 4.

“Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.”

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.”

Artículo 20.



“Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca”

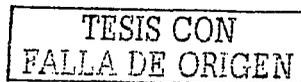
4.2.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECODAM (HOY SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA –SFP-)

Artículo 2, punto E.

“Al frente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo estará 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:...

... E. Titulares de los Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, y...”

Artículo 47, fracción III, punto 1 y fracción IV, inciso c), punto 1.



"... 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 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...

... IV.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en las que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:...

... c) Los titulares de las áreas de Quejas:

1.- Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana..."

ASPECTOS GENERALES.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A.- De los Lineamientos emitidos por la SECODAM (hoy SFP).

En las instituciones, como en las instancias administrativas donde su principal actuación es la aplicación y cumplimiento de una ley, su organización y funcionamiento deben de estar vinculados de tal manera, que los resultados esperados se produzcan acordes a los principios legales que la rigen.

Por ello, los lineamientos son la herramienta que permite: primero, cumplir y hacer cumplir administrativamente con los ordenamientos legales; segundo, rigen cada una de las actividades para que se den los resultados esperados, con orden y método.

Antes de describir las características técnico-operativas de las actividades de los Órganos Internos de Control, en materia de atención ciudadana, será conveniente recordar las responsabilidades de los mismos.

B.- Responsabilidades de los Órganos Internos de Control.

Los Órganos Internos de Control son responsables de recibir quejas y denuncias por el incumplimiento a las funciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus peticiones.

Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus peticiones e informarle sobre los requisitos que deberá de cubrir para asegurar su procedibilidad, así como el trámite que se le dará a su petición.

Captar y clasificar las peticiones, a efecto de identificar las quejas y denuncias relacionadas con el servidor público, de los seguimientos de irregularidad, sugerencias o solicitudes vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, así como de los reconocimientos al servidor público o servicio prestado.

Registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC), las peticiones recibidas en un plazo no mayor de 48 horas contados a partir de la fecha de recepción capturando los datos mínimos que señale la Dirección General de Atención Ciudadana; tomando en cuenta que las peticiones que les sean remitidas por esa dirección se les respetará el número de folio asignado.

Difundir y aplicar las normas, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General de Atención Ciudadana, para regular el funcionamiento de los diversos medios e instancias de captación y atención de las peticiones que presente la ciudadanía.

Apoyar a las unidades o módulos de atención ciudadana en las dependencias o entidades donde se encuentre asignada la contraloría interna, a fin de verificar que operen de conformidad con la normatividad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecida y se ubiquen en las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios.

Evaluar los medios de captación establecidos, con el propósito de verificar su efectividad en la operación y proponer, en su caso, las medidas correctivas y estrategias de mejoramiento, así como valorar la cobertura de atención para sugerir su ampliación cuando proceda.

Capacitar periódicamente al personal responsable del área de quejas y denuncias, a fin de proporcionar una mejor atención y servicio a la ciudadanía y asesorar en la formulación de peticiones.

Identificar y promover el establecimiento de módulos o unidades de atención ciudadana, en las áreas de servicio de mayor afluencia de usuarios, y hacerlo del conocimiento de la SECODAM.

Apoyar al personal de los módulos o unidades de atención ciudadana de la dependencia o entidad, debiendo establecer acciones para: a) capacitar y asesorar para la formulación y tramitación de la queja o denuncia, así como para el llenado de los formatos respectivos; y b), evaluar permanentemente la captación de las peticiones ciudadanas, a efecto de promover y realizar las acciones de fortalecimiento que procedan.

4.3 ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE ATENCIÓN CIUDADANA.



El servicio es una de las oportunidades que tenemos para acercarnos a los demás. Mediante el servicio podemos dejar una huella importante en los sentimientos de una persona; éste recuerdo puede ser agradable o desagradable, depende de quienes tenemos la responsabilidad de orientar o atender a otros, de qué naturaleza sea ese sentimiento.

Continuamente estamos recurriendo a servicios, estos que pueden ser el de transportarse, el de hospedaje, el de orientación y resulta de suma importancia para cada uno de nosotros, ya que estos, nos apoyan para realizar nuestras labores o bien, nos apoyan en el desarrollo de nosotros como personas.

Cuando utilizamos el servicio del Aeropuerto, no compramos un avión o parte del propio Aeropuerto, lo que utilizamos es la función del servicio de transporte.

Para quienes estamos en áreas de Atención al Público, ofrecemos la función de orientar, de aclarar dudas, de tranquilidad y de seguridad al obtener información. Al fin de cuentas, debemos sembrar "empas" en las personas que atendemos, es decir, experiencias memorables positivas de atención y servicio

De lo anterior, es que debemos tener en cuenta que el ciudadano recurre a nosotros en busca de orientación y en la mayoría de los casos, busca ser sujeto de atención para desahogar su enojo. *Orientación* porque desea saber que debe hacer en tal o cual trámite, o bien, a quien debe recurrir para que sea resuelto su problema. *Desahogo* porque muchos ciudadanos desean solamente ser escuchados, que alguien les presente un poco de atención. *Seguridad*, ya que al obtener esa información, el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

estado de ansiedad en el que se encuentran, en caso de haber sido sujeto de una irregularidad por un servidor público, se verá disminuida al obtener la información y tener muy claro que debe hacer.

Por lo que el resultado de nuestra investigación, y la consecuente aplicación de sanciones a los servidores públicos a quienes se les acredite el haber incumplido con las obligaciones que de sus encargos se derivan, va a depender de gran medida de la captación que de su queja realicemos; ya que en este primer contacto debemos de allegarnos de todos los elementos mínimos necesarios que permitan, en primer lugar, llenar las expectativas del usuario, y en segundo lugar, que éste nos aporte los datos que necesitamos para nuestra actuación.

De la Captación.

Podemos entender por captación el acto de recibir para su atención las peticiones realizadas por personas afectadas o interesadas, respecto a irregularidades cometidas por los servidores públicos o deficiencias al proporcionar los trámites o servicios, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La captación de peticiones ciudadanas corresponde a la Dirección General de Atención Ciudadana, Supervisorías Regionales, Órganos Internos de Control, dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, a través de las áreas que específicamente designen.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el artículo 20, fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, las dependencias y entidades deberán contar con Unidades de Atención Ciudadana que faciliten la presentación de las quejas y denuncias, así como sugerencias, solicitudes y reconocimientos.

La captación se realiza por medio de los servicios de atención directa, telefónica, medios electrónicos, correspondencia y buzones que para tal fin se instalen, a través de distintas instancias como:

- Dirección General de Atención Ciudadana de la SECODAM (hoy SFP);
- Oficina de la Presidencia de la República;
- Oficina del Titular de la dependencia o entidad;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Gobiernos Estatales y Municipales;
- Poderes Legislativo y Judicial;
- Consulados de México en el Extranjero.

Respecto a los servicios de captación se entenderá por cada uno de ellos:

DIRECTA.- Se refiere al servicio personalizado que se proporciona a la ciudadanía y servidores públicos atendiendo sus peticiones en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la SECODAM (hoy SFP), en las dependencias y entidades federales, Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el extranjero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando los interesados acuden a presentar su petición por escrito, después de analizar su contenido se les solicitará los elementos necesarios para que su petición prospere conforme a su clasificación.

Si la petición no se presenta por escrito, el Órgano Interno de Control proporcionará el formato o documento que corresponda, a fin de que sea requisitado por el promovente.

TELEFÓNICA.- Es el medio para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias ciudadanas.

CORRESPONDENCIA.- Es el medio para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias ciudadanas.

CORREO ELECTRÓNICO.- Se refiere a la apertura en Internet de una página específica para que la ciudadanía formule sus peticiones, por concepto de queja o denuncia o su recepción vía fax (de disponer con los recursos técnicos para tal efecto).

BUZÓN.- Es el medio para que los ciudadanos presenten por escrito sus peticiones dentro de la misma dependencia, los Órganos Internos de Control periódicamente abrirán los buzones instalados en la dependencia y en un periodo no mayor de 15 días hábiles deberán registrar en el SEAC.

Al igual que todas las unidades que captan peticiones ciudadanas, los Órganos Internos de Control deberán, a fin de identificar el tratamiento que darán a las peticiones las clasificarán de la siguiente manera:

Relacionadas con la actuación de los servidores públicos.- Según lo establecido en los artículos 108, 109, fracciones III y 113 de la Constitución Política de los estados unidos Mexicanos y que implican una presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, catalogadas por la ley de la materia, como *quejas y denuncias*.

Vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales.- Esto es, las peticiones de los particulares y servidores públicos para denunciar deficiencias en la prestación de un servicio o sugerir el mejoramiento o requerimientos específicos sobre la realización de trámites que la Dirección General de Atención Ciudadana ha clasificado como *seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes y reconocimientos*.

Será responsabilidad del Órgano Interno de Control verificar que las quejas y denuncias reúnan los elementos de fondo y forma, esto es:

- Que exista voluntad libre del ciudadano en pleno uso de sus facultades, mentales y con goce de sus derechos;
- Que esa voluntad se manifieste con la presentación de l queja o denuncia;
- Que se formule con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad la conducta irregular en que presuntamente incurrió 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ATENCIÓN INMEDIATA

El personal del módulo adscrito o de las oficinas del Órgano Interno de Control, a solicitud del usuario dará atención inmediata a la petición, para lo cual acudirá 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 intervendrá a efecto de realizar alguna de las siguientes acciones:

- Recabar elementos que se relacionen con los hechos motivo de la queja o denuncia;
- Solucionar el motivo de la queja contra el servidor público o la reclamación respecto al servicio; esta acción se considerará atención concluida;
- 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 anterior, se trata de una atención concluida, misma que será registrada en el SEAC.

En caso de que a la formulación de una queja o denuncia, el interesado no proporcione los datos para identificar al servidor público presunto responsable, se podrá acudir en compañía del usuario, si así lo considera y aprueba este, al lugar donde se suscitaron los hechos para que directamente lo identifique.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez identificado el servidor público, se formulará con la voluntad del interesado, el acta correspondiente en donde se hará constar el nombre y cargo del presunto responsable, así como su identificación plena.

Al atender una petición, es de considerarse que captar y clasificar son las actividades que permiten diferenciar el curso y trámite que habrá de darse a cada una de ellas; ya que en esos momentos se obtienen los elementos para la procedibilidad de las quejas y denuncias y/o el sustento para las peticiones relacionadas con los servicios para su trámite o gestión ante las instancias competentes.

ASESORÍA

En la captación de quejas y denuncias, solicitudes, sugerencias y reconocimientos, la asesoría al peticionario permitirá realizar eficazmente la captura conforme a cada tipo de petición; igualmente servirá para formar en la población la cultura de la queja.

Durante el análisis de la petición se valorará si ésta se refiere a deficiencias, anomalías o arbitrariedades con respecto a la prestación de un servicio o a conductas irregulares de los servidores públicos, con el fin de identificar si corresponde la captura de una queja o una denuncia y requerir al interesado la información probatoria o la ampliación necesaria que permitan precisar los hechos y contar con los elementos necesarios para su tramitación.

Si no infiere a la normatividad o conducta irregular del servidor público, se hará del conocimiento del peticionario, explicando los motivos y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

orientando su inquietud a la presentación de una sugerencia o una solicitud.

En cada caso, la clasificación de la petición que se determine, se hará del conocimiento del interesado, informando de la competencia de los Órganos Internos de Control, así como de los alcances y tratamiento que se aplicará; información como:

1. Número de expediente del OIC;
2. Que la investigación correspondiente ya fue iniciada;
3. En su caso, solicitud de pruebas o información extraordinaria que no haya establecido en la presentación de la queja o denuncia;
4. A donde puede acudir para solicitar información respecto a la misma.

DEL PERSONAL ENCARGADO DE LA CAPTACIÓN.

En cumplimiento a lo establecido por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que en las unidades de atención ciudadana, las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia, las dependencias, entidades y la Procuraduría General de la República, así como la SECODAM (hoy SFP), deberán contar con personal especializado para asesorar a la ciudadanía en la formulación de las quejas y denuncias, a fin de que estas contengan los elementos de fondo y forma que sustenten su procedibilidad, tales como los datos o indicios que permitan advertir a la autoridad la presunta responsabilidad que se le atribuya al servidor público denunciado.

REGISTRO DE PETICIONES.



Los Órganos Internos de Control registrarán en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, en un término que no exceda de 2 días hábiles a partir de su recepción, las peticiones recibidas, capturando los datos mínimos necesarios que requiere dicho sistema.

A toda petición se le asignará un número de expediente, el cual se integrará por dos letras, según el tipo de petición, seguido del número consecutivo correspondiente y el año de captación.

A las peticiones remitidas por la Dirección General de Atención Ciudadana, se les deberá respetar el número de folio asignado, el seguimiento, la obtención de información y los reportes de los asuntos que se encuentren a cargo de dichos órganos deberá llevarse a cabo únicamente por el SEAC.

La información servirá para la evaluación de las funciones de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades, la cual podrá ser consultada tanto por Órganos Internos de Control como por las áreas competentes de la SECODAM (hoy SFP).

COMPETENCIA.

Se entiende por competencia, la facultad de actuar dentro de un ámbito, conforme a las atribuciones establecidas en un orden jurídico. Una vez identificada la autoridad competente se turnará la petición de inmediato para su tramitación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 113 Constitucionales y 3° de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A los Órganos Internos de Control se les confiere la competencia para recibir las quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, de acuerdo a la fracción III, numeral 1 y fracción IV, inciso c), numeral 1, del artículo 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública.

CLASIFICACIÓN POR COMPETENCIA.

Una vez captada la petición, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, los trámites y servicios, así como la adscripción de los servidores públicos involucrados; con base en su competencia, las peticiones para su atención se turnarán a:

- a) *Otros poderes e instituciones autónomas:* las peticiones correspondientes a los poderes legislativo y judicial, o a instituciones y órganos autónomos que determinen las leyes.
- b) *Gobiernos estatales:* las peticiones de competencia estatal y municipal corresponderán a las contralorías generales de los Estados. Cuando se trate de recursos federales la SECODAM (SFP) les dará seguimiento hasta su conclusión.
- c) *Órganos de Control Interno en dependencias y entidades federales y Procuraduría General de la República:* las peticiones relacionadas con servidores públicos, así como trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

DE LA COMPETENCIA PARA LA INVESTIGACIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículo 47, fracción III, numeral 1, del Reglamento Interno de la SECODAM (SFP), confieren a los Órganos Internos de Control, la atribución de practicar las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos motivo de las quejas y denuncias.

En virtud de lo anterior, con el propósito de homogeneizar la actuación en la investigación, la Dirección General de Atención Ciudadana consideró indispensable establecer criterios que permitan dar agilidad, uniformidad y congruencia a las investigaciones, a fin de que sean el verdadero soporte para la determinación de presuntas responsabilidades e inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

Para ello, el órgano Interno de Control deberá iniciar el tratamiento de las quejas y denuncias que se reciban analizando su contenido, a efecto de determinar si corresponden a las atribuciones de la dependencia o entidad a la que se encuentra asignado y, en caso de resultar incompetente, lo determinará en un acuerdo para remitir las promociones a la instancia competente.

AUTORIDADES FACULTADAS PARA EFECTUAR LA INVESTIGACIÓN.

Las autoridades competentes para investigar una queja o denuncia son:

- Dirección General de Atención Ciudadana;
- Supervisorías Regionales;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y
- Procuraduría General de la República.

Según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la SECODAM (SFP).

ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

El Órgano Interno de Control una vez que identifica que de los elementos de las quejas y denuncias se desprende su competencia, procederá a realizar la investigación. Si de este análisis o posterior a la investigación encuentra elementos para determinar incompetencia, elaborará un acuerdo y remitirá las promociones a la instancia competente.

En caso de que detecte en el proceso de investigación que los servidores públicos denunciados no pertenecen a la dependencia o entidad, el Órgano Interno de Control determinará la incompetencia y, al igual que en el caso anterior, remitirá la promoción a la instancia correspondiente sustentando la actuación con el acuerdo respectivo.

DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA.

Cuando dos o más Órganos Internos de Control se declaren a la vez competentes y/o incompetentes para investigar respecto a la misma queja o denuncia, con fundamento en el artículo 5°, fracción XXIV del Reglamento Interior de la SECODAM (SFP), corresponde al Titular de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta Secretaría determinar la autoridad competente para realizar la investigación.

DE LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS.

Estaremos frente a una concurrencia de competencias, cuando en una queja o denuncia se infiera que se encuentran involucrados servidores públicos de más de una dependencia o entidades, o los mismos hechos resultan ser competencia de dos o más dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

En este caso, el Órgano Interno de Control lo hará del conocimiento de sus homólogos en las otras dependencias para que realicen las investigaciones correspondientes, las que se efectuarán en forma autónoma. Para ello se dictará el acuerdo respectivo y se enviará mediante oficio al órgano que corresponda, anexando copia del expediente.

DE LA ACUMULACIÓN.

A efecto de evitar la realización de investigaciones independientes derivadas de quejas y denuncias relacionadas con una misma conducta irregular que involucre a uno o varios servidores públicos que pudieran generar resultados contradictorios, se procederá a la acumulación de autos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando en una misma conducta irregular se involucren diversos servidores públicos y existan dos o más quejas o denuncias presentadas en la misma o diversas instancias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) Cuando se denuncia en una misma instancia o en diversas una conducta irregular atribuible al mismo servidor público.
- c) Cuando un mismo interesado mediante copia fiel presente quejas o denuncias ante diversas instancias e incluso medios o mecanismos, se procederá a la agregación mediante cuerdo de trámite.

La acumulación únicamente procederá en aquellas quejas o denuncias que se encuentren en investigación, según lo previsto en el artículo 109 Constitucional.

DE LA INVESTIGACIÓN INICIAL DE LA QUEJA Y DENUNCIA POR LOS SUPERVISORES REGIONALES.

Los Supervisores Regionales, de conformidad con los artículos 47, fracción V y 31 del Reglamento Interior de la SECODAM (SFP), tienen la atribución de practicar las investigaciones que se requieran para sustentar los hechos motivo de las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnándolas para su atención al Órgano Interno de Control competente.

Agotando las líneas de investigación en su circunscripción territorial, para efecto de proporcionar al Órgano Interno de Control los elementos necesarios para determinar la probable responsabilidad de los servidores públicos o el archivo por falta de elementos.

Los Órganos Internos de Control analizarán el expediente integrado por los Supervisores Regionales y realizarán las diligencias que resulten pertinentes para complementar o ampliar las actuaciones de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

investigación, sin que sea necesario duplicar las actuaciones que han sido desahogadas.

Esta actuación que practican los Supervisores Regionales, es en apoyo a la investigación previa a la instauración del procedimiento administrativo a cargo de los Órganos Internos de Control, por lo que serán válidas y no se efectuarán nuevamente, no siendo limitativo en caso de requerir su cumplimentación.

4.4 DE LA INVESTIGACIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

En todas las actuaciones necesarias en investigación, es importante tomar en cuenta lo señalado en el artículo 16 Constitucional, el cual señala que todo acto de autoridad debe de estar adecuada y suficientemente fundado y motivado; entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso; y, por lo segundo, que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

DEL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN.

En cumplimiento de los artículo 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 47, fracción III, numeral 1; fracción IV, inciso c), numeral 1 del Reglamento Interior de la SECODAM (SFP), las Contralorías Internas llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

ACUERDO DE INICIO.- También denominado **ACUERDO DE RADICACIÓN.** Este acuerdo se formulará una vez que se haya determinado, como resultado del análisis de las quejas o denuncias, que el Órgano Interno de Control es competente para conocer el asunto, a fin de iniciar formalmente la investigación, adquiriendo la obligación de tramitar y resolver las peticiones hasta su conclusión.

En la formación del Acuerdo de Inicio, el Órgano Interno de Control considerará los siguientes elementos para su integración:

- Lugar y fecha de elaboración;
- Nombre del quejoso o denunciante;
- Nombre y cargo del servidor público presunto responsable;
- Resumen de los hechos denunciados, en el que se destaquen los aspectos más relevantes;
- Fundamento jurídico, mediante el cual se determine la competencia para que OIC conozca del asunto;
- Descripción de las acciones a seguir, en donde se deberá establecer:
 - a) El inicio de la investigación de la queja o denuncia;
 - b) Su registro en el SEAC;
 - c) Describir las líneas de investigación que se consideren necesarias realizar (bastará con señalar una línea, pues estas se podrán incrementar o modificar de acuerdo al desarrollo de la investigación);
 - d) Firma del responsable del área de quejas y denuncias, y de considerarlo conveniente, de dos testigos de asistencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Acuerdo de Inicio deberá integrarse al expediente de la queja o denuncia para formalizar el procedimiento de investigación.

Toda documentación que se integre al expediente deberá ser debidamente foliada.

El Órgano Interno de Control comunicará al interesado el tratamiento que se dará a la queja o denuncia establecido en el Acuerdo de Inicio en un plazo no mayor de 3 días hábiles, a partir de la fecha de elaboración del Acuerdo de Inicio; dicha comunicación, según el caso, se enviará de preferencia mediante correo certificado y/o en forma personal.

Las líneas de investigación establecidas en el Acuerdo de Inicio se podrán incrementar o modificar conforme a su desarrollo, justificándose con el acuerdo correspondiente; lo anterior, a fin de que se profundice en la misma, por lo que se deberá admitir y allegarse de cualquier medio conducente al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga al derecho, la moral y las buenas costumbres.

Identificado al servidor público, se verificará si el mismo ha sido sancionado administrativamente con anterioridad, y solicitará a la dependencia o entidad, los datos del servidor público como son:

- Empleo, cargo o comisión;**
- Puesto que desempeña o último desempeñado;**
- Sueldo asignado;**
- Último domicilio particular registrado;**
- Teléfono particular;**
- Registro Federal de Contribuyentes con homonimia;**

- **Antecedentes de si fue sancionado por alguna autoridad administrativa o laboral;**
- **Antigüedad en esta Entidad;**
- **Fecha de alta y/o baja en el caso de que hubieren dejado de prestar sus servicios;**
- **Adscripción actual, horario, días de descanso;**
- **Señalar de manera concreta las funciones a desempeñar por el servidor público en cita, de acuerdo a contrato de trabajo;**
- **Si es sindicalizado, de confianza o se encuentra contratado por honorarios.**

ACUERDO DE TRÁMITE.- Por cada actuación que efectúe el Órgano Interno de Control en la etapa de investigación, será necesario que se formule el acuerdo de trámite.

La investigación deberá llevarse a cabo en el término de 45 días hábiles, tomando en cuenta que en 2 días hábiles se deberá elaborar el acuerdo de inicio de investigación (o radicación) y el oficio solicitando al ciudadano que en caso de contar con mayores elementos de prueba los haga llegar al Órgano Interno de Control; en 35 días hábiles el desarrollo de la investigación de la queja o denuncia, y en un término de 8 días hábiles la elaboración del acuerdo de conclusión.

Durante la fase de investigación de la queja o denuncia, el Órgano Interno de Control debe allegarse de cualquier medio de prueba para acreditar la presunta irregularidad administrativa denunciada, o bien, su no-existencia.

LA NOTIFICACIÓN.- Es el acto mediante el cual el Órgano Interno de Control hace del conocimiento del interesado, servidor público, unidad administrativa, etc., una determinación administrativa con las formalidades legales preestablecidas, para los efectos a que haya lugar.

NOTIFICACIÓN AL QUEJOSO: En cumplimiento del artículo 8° Constitucional que establece la obligación de la autoridad a dar respuesta al peticionario, el Órgano Interno de Control notificará al interesado el estado procesal de su queja o denuncia cuando se requiera, sin embargo, será imprescindible notificar:

- El acuerdo de inicio de investigación;
- El acuerdo de conclusión;

NOTIFICACIÓN AL DENUNCIADO: Los Órganos Internos de Control, de acuerdo a las características y naturaleza de los hechos imputables, podrán citar al servidor público denunciado. De no contar con área de Quejas, dicho citatorio se fundamentará en los artículos 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 47, fracción III, numeral 1 y fracción IV, inciso a), numeral 1 del Reglamento Interior de la SECODAM (SFP), entre otros.

De contar con área de Quejas, se fundamentará en los mismos términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y respecto al Reglamento Interior de la SECODAM (SFP), en el artículo 47, fracción IV, inciso c), numeral 1; también se podrá fundamentar en la normatividad interna de la dependencia o entidad, así como en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CITATORIO.- La Contraloría Interna podrá citar en casos excepcionales a una audiencia de investigación al servidor público denunciado (ejemplo: cuando éste deba aportar información necesaria de la que carezca la propia contraloría interna en la integración de la queja), con objeto de que declare en relación con los hechos imputados y expresen lo que a su derecho convenga.

El Órgano Interno de Control notificará al servidor público los hechos imputados, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como la fecha, hora y lugar en que deberá presentarse. En caso de que comparezca con defensor, se le dará la intervención que corresponda.

DE LA COMPARECENCIA.

Cuando el servidor público denunciado comparezca, se le pondrá a la vista el expediente para que conozca a detalle los hechos imputados.

En la comparecencia, el servidor público declarará con relación a los hechos que se le imputan lo que a su derecho convenga, lo cual se asentará en el Acta Administrativa de Comparecencia, la que deberá contener:

- ⇒ Lugar, fecha y hora de inicio de la comparecencia;
- ⇒ Nombre de la autoridad que efectúa la diligencia;
- ⇒ Testigos de asistencia;
- ⇒ Datos generales del servidor público;
- ⇒ Identificación oficial con que se acredita el servidor público;
- ⇒ Protesta de conducirse con la verdad;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ⇒ **Motivo del acto;**
- ⇒ **Declaración del compareciente;**
- ⇒ **Hora de término del acto;**
- ⇒ **Firmas de las personas que intervinieron en la misma.**

Durante la comparecencia, el Órgano Interno de Control podrá cuestionar al servidor denunciado sobre los hechos y considerará los criterios que a continuación se indican:

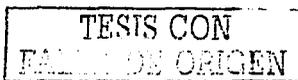
- ⇒ **Se formularán los cuestionamientos en términos claros y precisos;**
- ⇒ **No serán conducentes, insidiosos o impertinentes; no deberá contener más de un hecho una sola pregunta.**

Las preguntas se formularán sin inducir la respuesta y se podrán adicionar interrogantes respecto a:

- ⇒ **Lugar, día y hora en donde se encontraba al suscitarse los hechos que se le imputan;**
- ⇒ **Número de veces que ha comparecido ante la SECODANM (SFP), así como los motivos.**

Cuando el servidor público denunciado ofrezca durante la comparecencia cualquier tipo de prueba, quedará asentado en el Acta Administrativa de comparecencia, las cuales podrán ser admitidas o rechazadas en ese mismo acto o en acuerdo por separado.

Si el servidor público no comparece el día y hora señalados en el citatorio turnado por el Órgano Interno de Control, procederá 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 presunto responsable;
- ⇒ Número del oficio del citatorio y fecha del acuse de recibo;
- ⇒ El señalamiento de la no-comparecencia y el tiempo de espera;
- ⇒ Hora de término y firma del acta.

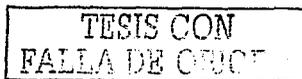
En este caso el Órgano Interno de Control emitirá, el día siguiente hábil del término del plazo, un segundo y último citatorio para su atención y fijándole nueva fecha.

AMPLIACIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA.

El Órgano Interno de Control podrá solicitar la ampliación de la queja o denuncia a efecto de allegarse información o mayores elementos de prueba por parte del interesado, que permitan el esclarecimiento de los hechos.

DEL DESISTIMIENTO.

Es el acto por el cual el interesado se retrae de su petición, esto es, renuncia a la prosecución del proceso y a los efectos producidos por aquella.



En el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, pues este trámite se realiza de oficio, en virtud de que las normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues no le conceden la facultad de exigir a la autoridad que actúe en forma determinada.

DEL AVISO AL MINISTERIO PÚBLICO.

Cuando en los hechos expuestos en la queja o denuncia en contra de servidores públicos, se infiere la posible comisión de un delito, de conformidad con el artículo 21 Constitucional; 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 47, fracción III, numeral 9 del Reglamento Interior de la SECODAM (SFP), las instancias o órganos encargados de la recepción de quejas y denuncias deberán informar al área o unidad jurídica para que a su vez los haga del conocimiento del Ministerio Público, enviando las constancias correspondientes.

DE LA QUEJA O DENUNCIA ANÓNIMA PRESENTADA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Las Contraloría Internas atenderán las peticiones de carácter anónimo, siempre y cuando se acompañen de suficiente información o material probatorio y que, a juicio de la autoridad sea suficiente para darles atención.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aquellas publicadas en los medios de comunicación se les dará el trámite únicamente si por la naturaleza de los hechos denunciados, como por la información y datos que se describan, sean susceptibles de acreditarse, o que por su trascendencia e impacto a las oficinas centrales de la SECODAM (SFP) lo determinen.

DE LA CONCLUSIÓN.

Una vez agotada la investigación de una queja o denuncia, se tomarán en cuenta las pruebas y demás documentación que integra el expediente, a fin de resolver dicho asunto, lo cual puede arrojar diversos resultados, los que se asentarán en Acuerdo de Conclusión que puede ser:

Archivo por falta de elementos: Tal supuesto se dará cuando las diligencias practicadas no aporten elementos suficientes para acreditar la presunta responsabilidad del denunciado e incoar el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades.

Incompetencia: Cuando derivado de la investigación, se acredite que el servidor público involucrado no pertenece a la dependencia o entidad de adscripción, el Órgano Interno de Control se declarará incompetente para conocer de los hechos denunciados y remitirá el expediente con sus actuaciones a la instancia competente.

Remisión del expediente para dar inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades: Se deberá notificar al Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control junto con el expediente, si de la investigación resultaron elementos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

suficientes para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, mediante la notificación correspondiente.

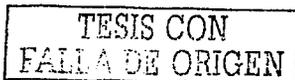
Improcedencia: Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control en la que se considera no facultado para conocer de una queja o denuncia, en virtud de que el procedimiento que le es requerido no corresponde a las hipótesis a que se refiere el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Notificación del Acuerdo de Conclusión: El sentido de la conclusión se notificará al interesado y, en su caso, al servidor público, en un plazo que no exceda de los 3 días hábiles, contados a partir de su emisión, además de notificar al Área de Responsabilidades sobre el Acuerdo de Conclusión para su intervención en los hechos imputados.

El Acuerdo de Conclusión se integrará al expediente de la queja o denuncia, como sustento legal al procedimiento de investigación.

El acuerdo de archivo por falta de elementos, de improcedencia, incompetencia y por el que se turna el expediente al Área de Responsabilidades, se registrarán durante 2 días hábiles siguientes a su emisión, en el SEAC.

Si de los hecho expuestos en la queja o denuncia se infiere la comisión de un delito, se le hará saber al área jurídica de la dependencia o entidad, a fin de que ésta dé conocimiento al Ministerio Público, enviándole las constancias correspondientes para su atención.



PETICIONES RELACIONADAS CON LA CALIDAD DE LOS TRÁMITES Y SERVICIOS PÚBLICOS.

El Órgano Interno de Control recibirá y atenderá la gestión la gestión de las peticiones respecto de los trámites y servicios de la dependencia o entidad correspondiente.

RECEPCIÓN DE LAS PETICIONES RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La población podrá presentar peticiones sobre servicios, las que deberán ser recibidas y registradas en el SEAC, en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir de su recepción, una vez clasificadas según indique su contenido.

Seguimiento de Irregularidad: Para señalar deficiencias, anomalías y arbitrariedades respecto al cumplimiento de la normatividad presentadas al otorgarse un servicio o en la realización de un trámite.

Sugerencias: Para agilizar trámites y mejorar la calidad de los servicios.

Solicitudes: De ampliación de cobertura o la atención de alguna necesidad en particular.

Reconocimientos: De un particular hacia un servidor público por la atención brindada o a un servicio en la calidad de su prestación.

DEL SEGUIMIENTO DE IRREGULARIDAD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Dirección General de Atención Ciudadana agrupa en esta figura, las peticiones que formulen los particulares y servidores públicos, con relación a deficiencias, anomalías o arbitrariedades, con respecto al cumplimiento de la normatividad en la realización de trámites o en la prestación de un servicio en la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.

El Órgano Interno de Control dará trámite a los seguimientos de irregularidad que le sean turnados, mediante bitácora, por la Dirección General de Atención Ciudadana, para lo cual los clasificará por tipo de servicio al que se refiere, identificando el área administrativa competente para conocer y solventar la irregularidad.

El requerimiento para la solventación del seguimiento de irregularidad se notificará por escrito al área competente en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir de la fecha de su recepción, y se dará un plazo de 15 días hábiles para que informe sobre las acciones y medidas adoptadas, a fin de evitar en lo sucesivo la irregularidad.

Si en la unidad administrativa responsable no da respuesta en un plazo establecido, se remitirá oficio recordatorio requiriendo el cumplimiento de lo solicitado, en un plazo de 3 días hábiles a partir de la recepción del oficio, ello con fundamento en lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Transcurrido éste último plazo, de no recibir respuesta de la unidad administrativa responsable, se enviará un nuevo recordatorio con el

apercibimiento correspondiente, otorgándose 3 días hábiles de plazo. Si después de éste no se obtiene respuesta, el Órgano Interno de Control formulará la denuncia correspondiente por hacer caso omiso a los requerimientos de la autoridad, la cual deberá registrarse en el SEAC.

El Seguimiento de Irregularidad se solventará con la respuesta correspondiente del responsable del área, de las cuales se deberán verificar la aplicación de las medidas establecidas, registrándose cada una en el SEAC; el expediente se archivará posterior a la comunicación al ciudadano de la resolución a su petición.

SUGERENCIA, SOLICITUD Y RECONOCIMIENTO.

Las peticiones respecto a los trámites y servicios públicos, las podrán realizar los ciudadanos en forma verbal o escrita y deben obtener la siguiente información:

Datos del interesado: Nombre, domicilio y teléfono para recibir información sobre el trámite y resultado de su petición;

Datos del trámite o servicio: Nombre del servicio o trámite, dependencia o entidad responsable, lugar o área en la que se prestó el servicio, domicilio del lugar en donde se otorgó el servicio;

En caso de reconocimiento: Nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción, dependencia, entidad o corporación a la que pertenece;

Motivo de la petición: Exposición de la causa que la origina.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En registro en el SEAC de las sugerencias, solicitudes y reconocimientos se realizará dentro de los 2 días siguientes a su captación.

De ser necesario, se orientará al ciudadano para presentar este tipo de peticiones, la que firmará al calce y margen para constancia; la falta de este requisito no impedirá su tramitación.

Para la gestión de la sugerencia, la solicitud y reconocimiento, una vez captadas y registradas, el Órgano Interno de Control las turnará al área competente para su atención; solicitando que en el término de 15 días hábiles se informe sobre las acciones de mejora a las que haya dado lugar a la justificación de no procedencia.

La Contraloría Interna dará seguimiento a las sugerencias y solicitudes, a fin de conocer las medidas adoptadas por el área responsable, el impacto que en las áreas de servicios y, en su caso, introducirán en sus programas de auditoría la revisión de los servicios que con frecuencia sean objeto de una petición de la ciudadanía.

Los Órganos Internos de Control invariablemente informarán al interesado acerca de la gestión y respuesta dada a su petición, agradeciéndole su participación en la mejora y desarrollo de los servicios de la Administración Pública Federal.

Si se trata de reconocimientos, el Órgano Interno de Control identificará la adscripción del servidor público en la estructura orgánica de la dependencia o entidad, a fin de remitirle dicho reconocimiento con copia a su expediente y a su superior jerárquico.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** El estudio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, requirió del análisis previo de las figuras jurídicas de proceso y procedimiento, así como la distinción y relación que guardan dichas figuras.
- SEGUNDA.-** El procedimiento, a distinción del proceso, es la secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo proceso.
- TERCERA.-** La distinción y relación que guardan las figuras jurídicas de proceso y procedimiento con frecuencia son confundidos por la Ley, la doctrina y en la práctica, ya que estos conceptos tienen una muy estrecha relación, no obstante de que son figuras distintas.
- CUARTA.-** Una vez estudiado el concepto de proceso y el de procedimiento, así como su distinción y relación, estuvimos en posibilidad de entender al Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades como aquel que se desarrolla ante los Órganos Internos de Control con la única finalidad de determinar la responsabilidad en la que hubiere incurrido el servidor público presunto responsable de inobservar lo dispuesto por la Ley de la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

QUINTA.-

Las actuaciones que lleva a cabo el Órgano Interno de Control implican una serie de actos jurídicos vinculados entre sí por la finalidad que persiguen, y los cuales, forman parte de un todo llamado PROCESO.

SEXTA.-

Los actos que realizan los Órganos Internos de Control debieran llamarse "Proceso Administrativo Disciplinario de Responsabilidades" definiéndose como aquél en el que la Administración Pública es parte a la que concierne la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual, los intereses que en él se ventilan son de orden público, ya que afectan directamente al Estado.

SÉPTIMA.-

El proceso no inicia con el Citorio a Audiencia de Ley que prevé el artículo 21, fracción I de la Ley, sino más bien con la interposición de la queja que se hace en contra del servidor público presunto responsable.

OCTAVA.-

El primer acto procesal que emite el Órgano Interno de Control es el Acuerdo de Radicación que se emite en el Área de Quejas, mediante el cual se procede a incoar o improceder lo vertido en la queja o denuncia, según los elementos probatorios con los que se cuenta en el momento.

NOVENA.-

Los actos de molestia en contra del servidor público presunto responsable, comienza con el citorio para la audiencia de investigación, previa a la incoación del procedimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA.-

En los Acuerdos de Improcedencia existe un resolutivo que expresamente señala: "No ha lugar a iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad" no obstante de que como ya se ha señalado, el *procedimiento*, en estricto sentido, ya había comenzado con la interposición de la petición materia de la queja o denuncia.

DÉCIMA

PRIMERA.-

Como causales de improcedencia, además de la prescripción, el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, contempla la suspensión, interrupción y caducidad del procedimiento. Situación que en la práctica no acontece.

DÉCIMA

SEGUNDA.-

Una vez interpuesta la queja o denuncia ante al Órgano Interno de Control, la investigación se sigue por oficio; por lo que resulta inoperante el perdón de las partes, así como la falta de interés en continuar con el proceso, lo cual nos lleva a la conclusión de que no todas las lagunas procedimentales que existen en la legislatura administrativa, pueden ser resueltas de manera supletoria por la civil.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA

TERCERA.-

Se propone la emisión de un *Reglamento a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, o bien, la promulgación de una nueva Ley que contemple todas y cada una de las etapas procedimentales del *Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades*; desde la presentación de la queja en contra del servidor público presunto responsable, pasando por su desahogo, y hasta la emisión de la resolución correspondiente, ya sea mediante la cual se le imponga una sanción, o bien, determinando la inexistencia de responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Castelazo, José R. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México, 1987.

CONSTITUCIÓN DE 1857. CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS. Prólogo y estudio previo de Enrique Lombera Pallares. Edición facsimilar de la Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional. México, 1972.

De Piña Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa. México, 1991.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 1998.

Delgadillo Gutiérrez, Luis H. EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Porrúa y UNAM, tomo P-2, México, 2000.

Fernández Delgado, Miguel Ángel, y José Luis Soberanes Fernández. CÓDIGO ETICO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994.

Fix Zamudio, Héctor, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, México 1985.

Fraga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 29ª. Edición, Editorial Porrúa, México,

Galindo Camacho, Miguel. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

Gómez Lara, Cipriano. DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Harla, México, 1991.

Krieger Emilio. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN. Editorial Grijalbo, México, 1994.

Ortiz Reyes Gabriel, EL CONTROL DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Ortiz Soltero, Sergio Monserri. RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Editorial Porrúa, 2ª Edición. P.5, México, 2001.

Ovalle Favela, José. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Harla. México, 1991.

Palomar de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Ediciones Mayo, 1981.

Sánchez Gómez, Narciso. PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.

Soberanes Fernández, José Luis. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1984.

Varios autores. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México/Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México, 2000

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales Isef, México, 2002

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2002.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ediciones Fiscales Isef, México, 2002

Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Sista, México, 2000

Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Sista, México, 2000

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ediciones Fiscales Isef, México, 2002

HEMEROGRAFÍA

Lanz Cardenas, José Trinidad. LA LEY DE RESPONSABILIDADES, UN CÓDIGO DE CONDUCTA DEL SERVICIO PÚBLICO. Revista INAP-Praxis, N° 65, México, 1984.

López Olacieregui, José Ma. NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL CÓDIGO CIVIL. BALANCE DE UN SIGLO. Revista Jurídica de Buenos Aires IV, 1984.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, MANUAL DE CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS. México, 2001.