



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD Y LA
PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DENTRO DE LA
CONTRALORIA GENERAL DEL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

ANGEL ALBERTO CENTENO BRAVO

**ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO SOBERANES
MENDOZA**

SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO,

2005

m 340124



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Angel Alberto

Santeno Bravo

FECHA: 03-12-04

FIRMA: [Signature]

A MIS PADRES
ANGEL Y MARGARITA
COMO UNA MUESTRA DE
AGRADECIMIENTO Y AMOR
A SU ARDUA DEDICACIÓN PARA
LA CONTINUACIÓN DE MIS ESTUDIOS

A MIS HERMANOS
DIANA Y HUGO
POR BRINDARME SU
APOYO Y CARIÑO
INCONDICIONAL.

A ROSALBA ARTEAGA SILVA
POR SU AMOR, CONFIANZA, TIEMPO
Y APOYO INCONDICIONAL.

AL LICENCIADO LEONARDO
ORNELAS HERNÁNDEZ (+) Y
FAMILIA, POR EL EXCELENTE
MAESTRO, AMIGO Y PERSONA
QUE LO CARACTERIZARON, ASÍ
COMO LA CONFIANZA
DEPOSITADA EN MI PERSONA.

AL LICENCIADO JOSÉ ANTONIO
SOBERANES MENDOZA, POR SU APOYO
EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE
TRABAJO DE TITILACIÓN.

A MIS MAESTROS
POR LOS CONOCIMIENTOS
TRANSMITIDOS Y APOYO
QUE HAN DEJADO POSIBLE
ESTE TRABAJO DE TITULACIÓN.

A LOS LICENCIADOS SALVADOR Y
ALEJANDRO POR SU INCONDICIONAL
APOYO EN LOS MOMENTOS MAS
DIFÍCILES.

A MIS COMPAÑEROS DE
TRABAJO Y AMIGOS.

PROLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. DE SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1824.....	2
1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.....	4
1.3. LEY DE JUÁREZ.....	5
1.4. LEY DE 1896.....	6
1.5. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.....	7
1.6. LEY DE CÁRDENAS DE 1940.....	8
1.7. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PUBLICA....	10
1.8. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	12
1.9. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PUBLICA.....	13
1.9.1. MARCO LEGAL.....	17
1.9.2. ATRIBUCIONES.....	18

CAPITULO 2

GENERALIDADES

2.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y ACTO ADMINISTRATIVO.....	19
2.1.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.....	20
2.1.2. ACTO ADMINISTRATIVO.....	22

2.2. CONCEPTO DE PROCESO.....	27
2.3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.....	29
2.4. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	30
2.5. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.....	33
2.5.1 CONCEPTO DE CADUCIDAD.....	33
2.5.2 CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN.....	35
2.5.3 ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.....	37
2.6. EL SERVIDOR PUBLICO.....	39
2.6.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.....	40
2.6.2. OBLIGACIONES CONFERIDAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	41
2.7. RESPONSABILIDAD.....	47
2.7.1. RESPONSABILIDAD OBJETIVA.....	49
2.7.2. RESPONSABILIDAD POR HECHO ILCITO.....	51
2.7.3. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	52

CAPITULO 3

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.....	57
3.1.1 QUEJA O DENUNCIA.....	63
3.2. COMPROBACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	64
3.3. DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	67
3.3.1. EL DERECHO DE AUDIENCIA.....	67
3.3.2. EL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.....	70
3.3.3. LOS ALEGATOS.....	71

3.3.4. LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.....	72
3.3.5. LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	78
3.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	79
3.4.1. APERCIBIMIENTO.....	79
3.4.2. AMONESTACIÓN.....	80
3.4.3. SUSPENSIÓN.....	81
3.4.4. DESTITUCIÓN DEL PUESTO.....	83
3.4.5. SANCIÓN ECONÓMICA.....	84
3.4.6. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	85

CAPITULO 4

LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1. LA CADUCIDAD EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.....	88
4.1.1. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LAS LEYES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	92
4.2. LA PRESCRIPCIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES COMO CÓDIGO SUPLETORIO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	95
4.2.1. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES TRATÁNDOSE DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	98
4.3. PROPUESTA DE ADICIONAR LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	101
4.4. LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	105

4.5. LA APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	106
4.6. DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN Y EN QUE MOMENTO SE HACE VALER CADA FIGURA JURÍDICA.....	111
4.7. ANÁLISIS ENTRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EN QUE ÁMBITO SE APLICAN CADA UNA.....	112
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	122

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como finalidad el de proponer la adición de la figura jurídica de caducidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la aplicación de oficio de la figura de la prescripción, dentro del procedimiento administrativo disciplinario que instrumenta la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones a los diversos Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de dar mayor celeridad a la actuación de los Órganos de Control para que logren las metas que les han sido conferidas y de esta manera se logre en primer término, una respuesta pronta y oportuna a la demanda ciudadana de conocer sobre las sanciones a los servidores públicos sujetos a investigación y en su caso el cumplimiento de la sanción y por otro lado el que no se transgredan las garantías constitucionales del Servidor Público sujeto a investigación.

En el capítulo primero haremos una breve referencia sobre los antecedentes históricos del procedimiento disciplinario dentro de la Secretaría de la Función Pública, como Órgano de la Administración Pública Federal encargado de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se encuentra contemplado el procedimiento administrativo, motivo de la presente investigación. Cabe hacer notar, que los antecedentes que veremos a continuación no son los únicos, pero sí los de mayor trascendencia y valor para la presente investigación. Por otro lado, dichos antecedentes son el marco de referencia que nos guiara para la

comprensión de las lagunas legislativas existentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por ende, en el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Dentro del capítulo segundo, analizaremos algunos conceptos fundamentales en el derecho administrativo ya que resultan ser de vital importancia en la presente tesis, asimismo es importante precisar un concepto de servidor público, así como los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, y, para tal efecto, es necesario que nos adentremos al campo del derecho administrativo, en la comprensión de los conceptos de proceso y procedimiento, de caducidad y prescripción, y así poder comprender la naturaleza jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos y el procedimiento administrativo disciplinario, que se les instrumenta con motivo del desempeño de sus labores.

En el capítulo tercero analizaremos el procedimiento administrativo disciplinario que establecen los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que le es aplicable a los Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, así mismo veremos las diversas sanciones que les son aplicables de acuerdo a la gravedad por el posible incumplimiento de las obligaciones previstas en dicha ley y la aplicación de las mismas. He de precisar que este capítulo fue elaborado en la práctica consuetudinaria respecto a la tramitación y desahogo del procedimiento en estudio.

Finalmente por lo que respecta al capítulo cuarto y mas importante del presente trabajo de titulación se puede apreciar que la propuesta de adicionar la figura de la caducidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta de vital importancia ya que se contemplaría única y exclusivamente para los particulares cuando se les hayan causado daños y perjuicios; mismos que podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Función Pública, para que ellas reconozcan la responsabilidad y así indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, dejando a salvo la instancia judicial o cualquier otra, en virtud de que la misma no se encuentra contemplada y tiene como finalidad el de no acudir a ningún código supletorio.

Por lo que hace a la figura de la prescripción la misma se contempla dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero la misma surge de la necesidad que la figura jurídica de prescripción sea analizada como la facultad que tiene la autoridad administrativa denominada Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, como una excepción al procedimiento administrativo disciplinario misma que tendrá que analizarla previo al fondo del asunto en la que pudiere haber incurrido el servidor público adscrito a cualquiera de las dependencias del Gobierno de Distrito Federal y en su momento procesal oportuno expresarlo en la resolución administrativa correspondiente, para salvaguardar los principios de imparcialidad, seguridad jurídica, legalidad y expedites en la impartición de justicia y con ello evitar se apliquen sanciones que hayan prescrito, mismas que resultan ser dolosas y absurdas.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1824

Al concluirse la lucha de independencia, el legislador se propuso sentar las bases jurídicas del gobierno del México Independiente y dentro de la tarea de reconstrucción del nuevo país, se dio atención especial al sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Constitución de 1824, podemos constatar la gran influencia del sistema político de los Estados Unidos de Norte América, al ver la regulación del juicio político a los altos Funcionarios de la Federación, que a manera comparativa con la legislación de ese vecino país se puede apreciar un juicio, de siglos de tradición, llamado "Impeachment" que corre a cargo del Congreso de la Unión.

La Constitución de 1824, estableció altas investiduras del Sistema Federal que podían ser sujetas de responsabilidad señalando al propio Presidente de la Federación, que podía ser responsable de delitos de traición a la

Independencia Nacional, así como a la forma establecida de gobierno como lo es el cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de encargo, así como el impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o en su caso impedir el ejercicio de las facultades que a la cámara le correspondieran.

Esta Constitución no solo regulaba la Responsabilidad del Presidente de la Federación, también podemos ver que regulaba la actuación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Responsabilidad de los Secretarios de Despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus respectivos empleos, cargos o comisiones, así como a los Gobernadores de los Estados, por infracción a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación que no fueran contrarias a la Carta Magna y Leyes Federales.

En el período comprendido entre la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857, podemos ver que no existió ordenamiento jurídico específico que regulara la Responsabilidad de los altos funcionarios de la federación. Sin embargo podemos destacar que " cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes como robo, lesiones, homicidios, etc., sino porque independientemente de las penas que por tales delitos debían de sufrir, hay una necesidad social distinta

que atender: Que el funcionario torpe incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento".¹

1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se promulgaron dos Leyes sobre Responsabilidades de los altos funcionarios. La primera de ellas, fue expedida en 1870, bajo la presidencia de Benito Juárez, por lo que se le conoce como Ley Juárez; la otra fue expedida en 1896 durante el régimen de Porfirio Díaz.

En esta Constitución Política, se suprimió el procedimiento BI-Instancial, al desaparecer al Senado y erige al Congreso de la Unión como Órgano acusador de los altos funcionarios, encargándose la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fungir como jurado de sentencia. Es de esta forma en que surge el juicio político, conocido en los estados unidos de América como "Impeachment" vocablo inglés que acertadamente tradujo Ponciano Arriaga, presidente de la comisión redactora del proyecto de la Constitución .

Esta Constitución establece la responsabilidad de los Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

¹ CARRILLO FLORES, Antonio. La responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, Revista Mexicana de Justicia, Numero 16, Volumen III, Enero- Febrero 1982, Procuraduría General de la Republica.

"En el Constituyente del 57, la comisión de Constitución no incluyó a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a Responsabilidades pero en la discusión campeó la obsesionante idea de considerar a los gobernadores, como agentes de la Federación y ello influyó para que después de encontrados debates, se aceptara, contra el parecer de la comisión, la responsabilidad de los gobernadores de los estados por infracciones a la Constitución y Leyes Federales."²

1.3. LEY DE JUAREZ

Esta Ley en su artículo 1º establecía que : Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de Gobierno Republicano, representativo Federal, a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia.

En esta Ley, los gobernadores de los estados solo incurrían en responsabilidad Federal, por omisión, inexactitud, en los deberes que les imponían la Constitución o Leyes Federales.

² TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigesimo Cuarta Edición. Editorial Porrúa, México 2001. Pág. 567

La Ley de Juárez, en su capítulo de sanciones que se imponían por delitos oficiales, o bien por faltas, destacaban la destitución, inhabilitación para obtener el mismo u otro empleo de la federación por un tiempo mínimo de 5 y máximo de 10 años, si se tratase de delitos oficiales, pero si hubiese incurrido en falta, ésta se castigaba con la suspensión en sueldo y funciones, o en su caso, una inhabilitación para desempeñar cargo o comisión de la federación, por un mínimo de un año y como máximo de cinco años.

La naturaleza de dichas sanciones, se encuentra en que dentro del pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado, se comprendía no solo el carácter de punitivas o sancionadoras, sino también poseían un carácter preventivo, al alejar temporalmente del servicio público, a aquellos funcionarios que no reunían las calidades individuales y morales para el desempeño de la tarea pública encomendada.

1.4. LA LEY DE 1896.

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1857, esta Ley de Responsabilidades, fue la segunda en expedirse. "La Ley de 1896, a diferencia de la Ley de Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común, como de los oficiales."³

³ CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit. Página 81.

Entre las similitudes de la Ley Juárez y la Ley de 1896, tenemos que " ambas se refieren a altos funcionarios de la federación, a los gobernadores y diputados locales, cuando estos violan la Constitución o Leyes Federales. La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común. La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario este en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y, no puede otorgarse al condenado por delito oficial, la gracia del indulto." ⁴

1.5. LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

No podemos manifestar que la Constitución de 1917 haya introducido nuevas modalidades en el sistema de Responsabilidades a los Servidores Públicos.

Con la creación del Senado de la República, los Senadores fueron incluidos como sujetos de Responsabilidades por delitos oficiales; se estableció nuevamente el procedimiento bi-Instancial, en el cual, la Cámara de Diputados se erige como órgano acusador en el juicio político y la Cámara de Senadores se instituía como gran jurado, tratándose de delito oficial; tratándose de delitos del orden común, y la cámara de diputados, se constituía en gran jurado.

⁴ IDEM.

Este reimplante del sistema bicameral, le restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, quien de acuerdo a la Constitución anterior, fungía como jurado de sentencia.

Desde la creación de la Constitución de 1917, vigente hasta la fecha que en el texto original de su Título IV estableció las bases para la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, sin incluir a los demás empleados del Poder Legislativo, siendo que hasta la fecha, el juicio político no ha tenido los resultados que su naturaleza le ha conferido. Tal y como lo refiere el maestro Humberto Delgadillo quien refiere: "Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, donde estableció un sistema integral de Responsabilidades de todos los Servidores Públicos de la Federación."⁵

1.6. LEY DE CÁRDENAS DE 1940

Publicada en el mes de febrero de 1940, y bajo el mandato del entonces presidente de la República, Lázaro Cárdenas, esta Ley de Responsabilidades hizo una enumeración extraordinariamente amplia y casuística de los delitos oficiales que podrían ser imputados a empleados o servidores públicos sin fuero constitucional.

⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Cuarta Edición: Editorial Porrúa. México 2001. Página 50

Existió con esta Ley, una duplicidad de sanciones, ya que sobre todo lo relativo a conductas materiales, eran a su vez objeto de regulación del Código Penal, lo que trajo como consecuencia que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos, no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente a que concluyera su encargo o comisión, y con esto devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia.

Hay que reconocer respecto a la Ley de 1940, que este ordenamiento contempló por primera vez una figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha y que con el tiempo se espera que los mecanismos de control, prevención y sanción, constituyan los instrumentos mas precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del "Enriquecimiento Inexplicable" o "Enriquecimiento Ilícito", pues con esa figura se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podría ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si este excediera notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello, su actuación inmoral en el servicio público.

El enriquecimiento inexplicable, se estructuró como delito formal y no por resultados configurándose lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

1.7. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1979, donde establecía que los funcionarios empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos oficiales que cometen durante su encargo o con motivo del mismo, así como también contemplo a los Senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República.

También estableció que los gobernadores de los estados y los Diputados a las Legislaciones Locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificadas en esa Ley.

Se definía como delitos oficiales, los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que atentaran contra las instituciones democráticas, a la forma de gobierno representativo y Federal, a la libertad de sufragio, e incurrieran en usurpación de funciones, entre otros. También definía a las faltas oficiales como infracciones que afectarían de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las Instituciones y del gobierno.

Al igual que la Ley predecesora, contempló el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos y faltas oficiales de los legisladores Federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, en calidad de Jurado de acusación, y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia. También contemplo las irregularidades cometidas por los funcionarios y empleados que no gozaban de fuero constitucional, quienes eran sancionados por un "Jurado Popular", reproduciendo así con ello el sistema y procedimiento de la Ley de Cárdenas de 1940.

También regulaba la investigación del Patrimonio de los funcionarios y empleados públicos, cuando se presumía fundado el enriquecimiento inexplicable, si la riqueza detectada al servidor Público o a interpósita persona, sobrepasaba notoriamente sus posibilidades económicas, tomándose en cuenta sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes. En este caso el Ministerio Público, de oficio o a petición de parte, investigaba la procedencia de dichos bienes, asegurando aquellos que no se justificaran su legitima procedencia por parte del funcionario o servidor investigado.

1.8. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Se encuentra dividida en cuatro títulos: el primero de ellos destinado a las disposiciones de carácter general; el título segundo esta destinado a las Responsabilidades políticas; el título tercero, dedicado a las Responsabilidades Administrativas y el título cuarto a la materia de Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

La Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, se suprimieron las distinciones entre alto funcionario y empleado, sustituyéndose por la expresión "servidor público"

Por lo que respecta al juicio político, se continua con el sistema bicameral, en el cual la cámara de diputados se erige como órgano acusador y la cámara de Senadores como jurado de sentencia.

El objetivo fundamental es establecer: "Las bases de la responsabilidad administrativa a las que incurre, por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, Imparcialidad, economía y eficacia, que orientan la Administración Publica Federal y garantizan el buen servicio público".⁶

Cuando el servidor público, con su conducta de hacer o no hacer, viola uno de los principios arriba mencionados, y por ende infringe las obligaciones conferidas en el código de conducta del artículo 47 de esta Ley, da ha lugar

⁶ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de Motivos. México

el otorgamiento de la garantía de audiencia, previsto por los artículos 14 y 16 constitucionales, dando con ello, rigen al procedimiento administrativo disciplinario.

La finalidad de esta Ley, consiste en combatir, la irresponsabilidad en el servicio público, pues un estado de derecho, exige que los funcionarios o servidores públicos sean responsables; también pretende acabar con el nepotismo, al prohibir a los servidores públicos, contratar u otorgar empleos, cargos o comisiones a familiares, dentro de la administración pública Federal, y que se encuentren dentro del cuarto grado ya sean por consanguinidad, afinidad o civil.

1.9. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA

El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquellos que hiciera en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores. En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, Dirección de la Contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal

de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios. En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y Responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de Responsabilidades.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma

que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

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

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

fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y Responsabilidades de los servidores públicos. Por lo que se puede apreciar que en los distintos momentos que ha tenido la hoy Secretaría de la Función Pública, desde su creación hasta la actualidad podemos ver que su principal actuar es el de cumplir con los planes y programas propuestos por el ejecutivo.

1.9.1. MARCO LEGAL

La mas importante de las disposiciones jurídicas en México que regula el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los Servidores Públicos tanto a nivel Federal así como a nivel estatal y/o municipal y que tiene la mayor fuerza jurídica y legal es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente en los Artículos: 22, 25, 26, 27, 28, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 123, Apartado B, 127 y 134. Así mismo guarda una estrecha relaciones estrecha con todas y cada una de las Leyes vigentes en nuestro país como lo es La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como diversas disposiciones jurídicas aplicable como puede ser Código Federal de Procedimientos Penales, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.9.2 ATRIBUCIONES

Las atribuciones que tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública se consideran amplias tal y como lo precisa el Maestro Miguel Acosta Romero mismas que se enlistan a continuación: "Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, desarrollo administrativo y de patrimonio inmobiliario Federal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República; Establecer las bases para auditorías en las dependencias y entidades de la administración Pública Federal; Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, patrimonio, fondos y valores; Establecer normas, criterios y políticas de administración de bienes inmuebles Federales; Coordinar el desarrollo de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; Autorizar, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, los bienes inmuebles de la federación; Registro de Servidores Públicos Sancionados; etc." ⁷

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Porrúa. México. 1996. Págs. 143.

CAPITULO 2

GENERALIDADES

CAPITULO 2

GENERALIDADES

2.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y ACTO ADMINISTRATIVO.

Definir el derecho, ha sido punto de controversia entre grandes jurisconsultos, existiendo quienes afirman que el derecho surge del mundo ideal de los valores o de la razón, otros afirman que el derecho constituye un sistema de normas positivas elaboradas por los hombres y dotadas de validez que les otorga el estado. Por último, existen otros que concluyen que el derecho es una determinada realidad social que produce modos de conducta especiales. De esta manera tenemos como referencia principal del Derecho el Axiológico, es decir el Derecho Natural, que se refiere a lo justo; El normativo positivo, es decir, el que rige sostenido por el Poder Público; y el Sociológico o de cumplimiento.

Como se puede apreciar estos tipos de enfoques del derecho aparentan ser distintos unos de otros, sin causa que los una por ser observados en tres planos diferentes, el axiológico, el narrativo y el de hecho. Es precisamente estos aspectos los que han motivado que no se logre un concepto único respecto al derecho, y que el mismo sea válido de manera universal.

Al respecto y adoptando la postura del maestro Miguel Acosta Romero, podemos decir al respecto que el derecho consiste en las tres facetas antes

indicados. De esta manera podemos decir que el Derecho: "Es un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia inter subjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social."⁸

2.1.1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

Un país como el nuestro, está constituido como una República Representativa, Democrática y Federal, tal y como lo establece el artículo 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual existe una división de poderes para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación.

Dichos poderes son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El primero de ellos, se encarga de la elaboración de las leyes que rigen a nuestro país; al segundo, le corresponde la función de aplicarlas; y al tercero de los poderes mencionados aplicar el derecho.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op Cit. Pág. 11.

Al respecto nos ocuparemos del Poder Ejecutivo, ello en virtud de que nuestra Constitución le asigna una amplia labor, de acuerdo a los artículos 80 a 93 de la misma, a la aplicación del Derecho Administrativo, el cual lo define el jurisconsulto Andrés Serra Rojas como: "El conjunto de normas que regulan su estructura, funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos."⁹

El Derecho Administrativo, regula la función administrativa del estado, siendo que en sentido formal podemos decir que el derecho administrativo es: "Es la rama del Derecho Público que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal."¹⁰

Analizando dicho concepto en sentido material podemos definirlo como: "La rama del derecho público interno, que se propone la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares."¹¹

El derecho Administrativo, se conforma por un conjunto de normas jurídicas que crean a las instituciones administrativas, regulando su funcionamiento. Además se integra con principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que tiene como finalidad el explicar la naturaleza

⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1999. Página 137.

¹⁰ IDEM

¹¹ IBIDEM

jurídica de las Leyes Administrativas, así como la organización de la administración y las decisiones de la administración pública.

Así de esta manera, tal podemos concluir que el derecho administrativo es la rama del Derecho Público Interno, constituido por estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública, como Órgano Directo del Poder Ejecutivo Federal, así como la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.

Podemos decir que donde exista estado existe la administración y donde hay administración hay derecho administrativo y por tanto siempre que haya ciencia del derecho, también habrá una ciencia del derecho administrativo.

El derecho administrativo, encuentra sus fuentes de surgimiento en los procedimientos, formas, actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general. Las fuentes propias del derecho, son la ley, la costumbre y la jurisprudencia.

2.1.2. ACTO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública Federal, al llevar a cabo su función administrativa en una forma unilateral o contractual, crea una intensa actividad que se traduce en numerosos actos, todos ellos de naturaleza distinta y por los cuales el estado impone obligaciones de manera unilateral y cargos a los particulares quien dispone de los medios necesarios para hacerlos cumplir, creando a su vez derechos. Es así como la función administrativa se concreta en actos jurídicos implicando la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho.

Para el Maestro Alfonso Nava Negrete refiere que el acto administrativo es: "La expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas, individuales, para satisfacer necesidades colectivas."¹²

Del concepto anterior podemos decir que el acto administrativo cuenta con las siguientes características principales:

- a) Es un acto jurídico de derecho público.
- b) Su naturaleza no normativa, toda vez que el acto se extingue con su cumplimiento.
- c) Es una decisión ejecutoria.
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa.

¹² NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995, Página 288.

- e) Es unilateral, ejecutiva y oportuna
- f) Crea situaciones jurídicas individuales
- g) Tiene como finalidad la satisfacción del Interés General.

Así pues el interés general, es regulador de los actos administrativos, el que determina y regula el camino del gobierno.

Dentro del proceso administrativo, lo podemos contemplar como un medio para realizar actividades administrativas (actos administrativos instrumentales) o bien como acto básico y definitivo de la administración que implica el espacio de la función administrativa (actos administrativos principales), así mismo hay actos administrativos, que por su contenido los podemos clasificar de trámite, mismos que no tienen carácter de resolutivos; o bien definitivos, mismos que dan fin al procedimiento administrativo.

El acto administrativo, como acto de autoridad, emanado del poder ejecutivo, cuenta con elementos, que la doctrina ha clasificado en subjetivos, objetivos y formales.

Todo acto administrativo, emana de una autoridad administrativa competente, para realizarlo y con la investidura legítima del titular del Órgano. Es así de esta manera, que se da el elemento subjetivo del acto administrativo. Estos actos, emanados de una autoridad administrativa y que

cuenta con el debido respaldo de una investidura, van encaminados a un objeto principal, basadas en un presupuesto de hecho, motivados por una causa y con la finalidad de satisfacer el interés público contenido en la ley.

No basta pues, con que un acto de autoridad emane de la autoridad competente para ello, que sea motivado con causa y basado en presupuesto de hecho, dirigidos a un objeto; sino que también es necesario que para que pueda emanar un acto de autoridad sea ventilado en un procedimiento, en el que el sujeto, objeto del acto, pueda ser oído, debiendo emitir la debida forma de declaración constituida por los elementos externos que integran ese acto administrativo y pueda manifestarse externamente la voluntad pública; y por ultimo, y para que ese acto de autoridad surta sus efectos legales, tiene que ser notificado. Por su naturaleza jurídica, la notificación no es un elemento propio del acto, es posterior a su perfección, teniendo de este modo los elementos formales del acto administrativo.

Todo acto jurídico tener elementos esenciales y requisitos de validez, la falta de los primeros dará lugar a la nulidad del acto jurídico; los segundos de los mencionados darán lugar a su invalidez jurídica o a su anulabilidad.

Debemos entender por nulidad; la Declaración emanada por órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los

elementos de validez que se establece la ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos.

Por anulabilidad debemos entender: Como el reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen la ley o los ordenamientos jurídicos y que por lo tanto pueden ser subsanables.

Los elementos esenciales del acto administrativo son:

- a) Sujeto.- Es el Órgano de la Administración Pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad del estado produciendo a su vez consecuencias jurídicas.
- b) Voluntad.- Es la expresión de una decisión del órgano administrativo que se pronuncia en cualquier sentido.
- c) Objeto.- Consiste en crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.
- d) Motivo.- Es el antecedente de hecho o de derecho que tiene el Órgano emisor para tomar una decisión del por que del acto.

- e) Fin.- Es el resultado que la administración obtiene y persigue con su actuar en beneficio de la sociedad.

Los requisitos de validez del acto administrativo:

- a) Lugar y fecha de emisión
- b) La notificación personal del acto administrativo.
- c) Tratándose de actos administrativos recurribles, debe señalar término para hacerlo y ante que autoridad.

2.2. CONCEPTO DE PROCESO

Desde el punto de vista gramatical, cuando es utilizada la expresión "proceso" se alude a una sucesión de actos vinculados entre sí, respecto de un objeto común.

En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.

Por lo que refiere al concepto de proceso podemos decir: "Es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre si y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."¹³

En su acepción mas general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que se suceden en el tiempo y que mantienen entre si determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suscitan regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre si, por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos.

Por ende podemos concluir que proceso jurisdiccional es el cúmulo de actos, regulados por ley, de los sujetos que intervienen ante un Órgano del estado, que posee facultades jurisdiccionales, para aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a la solución de la controversia planteada. Cabe hacer notar, que son actos de un órgano del estado con facultades jurisdiccionales en virtud que no solo los órganos del Poder Judicial están facultados para dirimir controversias, de tal forma que las facultades jurisdiccionales

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 416

Consistirán en poder aplicar la norma jurídica a la situación concreta controvertida." ¹⁴

La jurisdicción es la facultad del estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculativa con las partes. El proceso es el instrumento jurídico del estado para conducir la solución de los litigios.

La acción es el derecho, facultad o potestad jurídica de las partes, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del estado, con el objeto de que resuelva sobre una pretensión litigiosa.

2.3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO

Debemos tener especial atención en los conceptos de proceso y procedimiento, todas vez que suelen ser confundidos, siendo que el procedimiento es la acción o modo de obrar, que a su vez marca de acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta, el procedimiento se califica como la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico, en concreto y la realidad se ha pretendido apegar a la secuela procesal pero con matices e individualidad que impone un caso real.

¹⁴ ARELLANO GARCIA, Eduardo. Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, México 1994.

De tal forma, tenemos que el procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que realizan las partes en el desarrollo real de un caso en concreto en el que se ha planteado una determinada controversia, y por derecho procesal tenemos que es el conjunto de normas jurídicas que regula el proceso por cuyo medio el estado, ejercitando su función jurisdiccional, asegura, declara y realiza el derecho; y por proceso lo entendemos como el medio legal con que cuenta el estado para solucionar conflictos.

2.4. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimiento de ejecución de la ley.

Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjunto de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. Por lo que podemos ver que el procedimiento administrativo es un requisito constitucional en las leyes administrativas.

El Procedimiento es el desarrollo legal o actuación por trámites a los que debe subordinarse la actividad de la administración pública, para que esta pueda producir el acto administrativo o decisión administrativa, de tal manera vemos que las actuaciones de la administración pública no están subordinadas a las arbitrariedades del poder público, sino que deben recorrer un camino

legal, mismo que sirve de base para que los actos administrativos se manifiesten con eficacia.

El procedimiento administrativo está constituida por un conjunto de trámites y formalidades que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, requisitos que son necesarios para el perfeccionamiento y al mismo tiempo, su plena valdez del acto administrativo, así como para la realización de su fin.

La preparación del acto administrativo, proporciona al poder público los elementos indispensables para su formación eficaz y su ejecución estricta, como metas del estado de derecho.

Por lo tanto y como lo afirma Serra Rojas, el procedimiento administrativo "Es un elemento formal del acto administrativo que domina casi la totalidad de la acción administrativa."¹⁵

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, evitando con ello actos arbitrarios para obtener un resultado determinado, traducido como el aseguramiento del interés general, esta observación de formalidades es obligatoria en todo procedimiento administrativo.

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 17'

El procedimiento administrativo precede, prepara y contribuye en la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico-administrativo; también señala el desarrollo legal de la acción del poder público y es el método para hacer cumplir las leyes administrativas.

Existen dos clases por las cuales la administración pública, debe de encausar sus actos; de oficio, en los que no interviene el particular, salvo excepciones, y el de carácter imperativo constitutivo, que crea o afecta los derechos de los particulares y que deducen sus pretensiones administrativas y, de esta manera, obtenemos que el procedimiento puede ser "De tramitación, que conduce al acto administrativo; de oposición, para substanciar la preferencia del derecho administrativo; de ejecución, que tiende al cumplimiento de los propósitos del acto administrativo; el sancionador, por el cual la administración castiga las violaciones legales; el revisor, cuando la administración revisa sus actos por oficio o por recurso; y los procedimientos especiales."

Una vez analizados los conceptos de proceso y procedimiento, podemos concluir que el procedimiento administrativo: "Es el conjunto de actos jurídicos realizados por el poder público frente a los particulares en el desarrollo real de un caso concreto en el que se ha planteado una determinada controversia que lesiona el interés general."

2.5. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

Este punto a tratar resulta ser de gran importancia, debido a que el presente trabajo tiene como finalidad el de regular dichas figuras jurídicas en el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que su entendimiento resulta fundamental para saber cuales son los momentos de aplicación.

2.5.1. CONCEPTO DE CADUCIDAD

La Caducidad es la figura jurídica mediante la cual se logra extinguir un proceso o causa, por inactividad procesal de alguna de las partes por un período prolongado; es un modo extraordinario de terminar un proceso. Su finalidad principal es evitar que los procedimientos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes.

La extinción del proceso por caducidad de la instancia, afecta solo a los actos del proceso mismo, pero no las pretensiones de fondo de las partes, que pueden ser exigidos en un procedimiento posterior. El efecto de la extinción del procedimiento por caducidad es la ineficacia de todos los actos procesales realizados con anterioridad al período de inactividad que la haya causado.

Por lo anterior, podemos desenlazar que caducidad es la figura jurídica, la institución procesal, por la cual se extingue un proceso o causa por la

inactividad procesal de las partes una vez iniciada la instrucción del procedimiento y antes de que la autoridad dicte sentencia. En la legislación mexicana así como en la doctrina, se han reconocido a la prescripción y a la caducidad como medios tendientes a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos.

El acto administrativo como hemos apreciado, se puede extinguir por la prescripción o la caducidad, o bien por revocación, rescisión, término, condición o renuncia de derechos y resoluciones jurisdiccionales.

Debemos tener especial cuidado en el concepto de extinción del procedimiento, pues este concepto se ha ido aplicando al procedimiento administrativo en una forma extensiva del derecho privado. (juicios de orden civil, mercantil, administrativo, etc.). Por otro lado debemos tener en mente que la extinción del procedimiento trae aparejada la extinción del acto administrativo; por lo que hace a la suspensión de un procedimiento trae aparejado como consecuencia la cesación de los efectos del acto administrativo.

A consecuencia del gran desenvolvimiento del derecho administrativo, y con la complejidad de los recientes intereses, derechos institucionales y situaciones frente a los derechos privados, se ha originado el predominio del interés público sobre el privado. En ese sentido "las nulidades aparecen como

la figura mas importante frente a las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés general." ¹⁶

Vamos a concluir dando un apropiado concepto de caducidad mismo que ocuparemos en el presente trabajo de tesis y corre a cargo del Maestro Nava Negrete mismo que argumenta: "Es un acto administrativo que declara extinguiendo el derecho de un particular nacido al amparo de otro acto de la misma índole, por el no ejercicio de ese derecho en el tiempo que marca el acto o la ley."¹⁷

2.5.2. CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN

Como hemos visto, la prescripción, al igual que la caducidad, es una forma de extinguir el procedimiento administrativo y, por ende, el acto administrativo.

La palabra prescribir nos da la idea de terminación, de fin. En tal sentido la definición de prescripción se puede concebir como "la extinción de un derecho por el transcurso del tiempo sin que aquel derecho se reconozca o se ejercite." ¹⁸

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pagina 330

¹⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit Pagina 314

¹⁸ Enciclopedia Salvat. Tomo 10, Salvat Editores, España, 1971, Página 2749.

La prescripción es "La facultad o derecho que la ley establece a favor del deudor, para que se excepcione válidamente y sin responsabilidad de cumplir con la prestación debida, o para exigir ante la autoridad competente la declaración de que ya no se le puede exigir en forma coactiva la prestación debida, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley a su acreedor para hacer efectivo su derecho."¹⁹

El Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 1135, define a la prescripción como: **Un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.**

Dentro del Código Civil para el Distrito Federal se contempla la prescripción positiva por la que debemos de entender como: "La adquisición de bienes en virtud de la posesión" y por prescripción negativa: "La liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento" mismas que se encuentran reguladas en el artículo 1136 del citado ordenamiento.

En las diversas legislaciones de México se contempla la prescripción pero no hacen referencia a su esencia jurídica, y para conocerla es necesario saber los elementos estructurales del derecho de crédito, tales como un acreedor, un deudor y un objeto de crédito; y en especial de la relación

¹⁹ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ. Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Déclmo Sexta Edición. Editorial Cajica, México 1996. Pág. 660

jurídica en la tesis alemana, en el sentido de que la relación personal se reduce a la facultad del acreedor de poder exigir y al deber cumplir del deudor. Dírase el caso de incumplimiento del deudor, el acreedor puede ocurrir a la autoridad pública para que ésta haga coactivamente el cumplimiento de la obligación. Es donde existen dos momentos; el nacimiento y formación de la obligación y el cumplimiento de ella.

Por lo anterior, desglosamos que prescripción es: "La facultad que la ley establece a favor del obligado, para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad, de cumplir con la prestación que debe, o bien la acción que tiene para exigir a la autoridad competente, al declaración de que ya no le es cobrable en forma coactiva la prestación que debe, por haber transcurrido el plazo que le otorga a su acreedor la ley para hacer efectivo su derecho."²⁰

En la presente tesis seguiremos el concepto que nos proporciona el maestro Miguel Acosta Romero quien dice que la prescripción resulta ser: "La extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, mismos que prescriben de acuerdo con lo dispuesto en las leyes de cada caso."²¹

2.5.3. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

²⁰ IBIDEM. Pág. 1056

²¹ ACOSTA RÓMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 397

Como ya indicamos en puntos anteriores, la prescripción y la caducidad, son dos formas de extinguir el procedimiento administrativo disciplinario que se les instaura a los Servidores Públicos del Gobierno del Distrito Federal y, de esta manera, del acto administrativo. Esta es una analogía por cierto la mas relevante, entre prescripción y caducidad.

Es cierto que por su aplicación ambas figuras extinguen el procedimiento, pero los efectos jurídicos que conllevan su aplicación son de índole distinta, pues su extinción corresponde a dos momentos procesales distintos, tal y como lo veremos en capítulos posteriores.

Ninguna de las dos figuras extinguen el derecho a accionar, ante una autoridad competente, su derecho de reclamación. Asimismo, no destruye la relación jurídica entre las partes que intervienen en el procedimiento; por otro lado, ambas figuras no operan por sí solas, precisa de una declaración de la autoridad pública competente y opera a través de resoluciones en las que se autoriza y se sanciona su procedencia.

Su principal diferencia, como ya lo hemos mencionado radica en los momentos procesales en que deben de excepcionarse; y, en cuanto a sus consecuencias jurídicas, podemos decir que la prescripción extingue de fondo el procedimiento; por lo que hace a la caducidad cabe precisar que deja sin efectos la facultad intentada, pero ésta si puede volver a ser ejercitada, ya que

no afecta el fondo de la controversia, ya que únicamente se interrumpe por una inactividad procesal de las partes.

Ambas figuras son excepciones, al derecho de acción, toda vez que son un derecho potestativo de defensa y su finalidad es detener el proceso u obtener una resolución favorable de forma parcial o total.

2.6. EL SERVIDOR PÚBLICO

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su Título IV que refiere De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, lo relativo a los servidores públicos, y en su artículo 108 los define: **“Se refutarán los Servidores Públicos y 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.”**

Por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo cargo o comisión en los Órgano 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.

2.6.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Se atribuye la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del estado, y que es sujeto a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento en sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Por lo que cabe señalar que 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 prestaciones de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se considera como tal, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, o en el Distrito Federal y esta ley también es aplicable a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos.

De esta definición se pueden desprender que existen dos tipos de servidores públicos, los empleados y los funcionarios; tal y como lo advertimos

en el punto anterior, solo que la Ley Federal de Responsabilidades no hace la distinción en una forma abierta y descriptiva.

2.6.2. OBLIGACIONES CONFERIDAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 establece como un código de conducta que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones. Este artículo consta de 24 fracciones, mismas que ahora transcribiremos.

ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la

autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

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

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

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

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

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

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

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

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

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes,

prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas fomen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

2.7. RESPONSABILIDAD

Antes de entrar al estudio de la responsabilidad haremos una breve referencia a los conceptos de deber jurídico y de obligación, toda vez que no es posible que exista responsabilidad, sin que exista previamente un deber y una obligación.

Debemos entender como deber jurídico en sentido amplio, como la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho. El deber jurídico en sentido amplio, es el genero y este tiene sus especies:

El deber jurídico, en sentido estricto, es "La necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya en favor de la colectividad, ya de persona determinada."²²

Otra especie del deber jurídico en sentido amplio, es la obligación que define Gutiérrez y González como: "La necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que puede llegar a existir, o en favor de un sujeto que ya existe."²³

La obligación lato sensu, tiene dos variantes: la obligación en sentido estricto y el derecho de crédito. La obligación en sentido estricto, es la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que eventualmente llega a existir. Por otro lado el derecho de crédito convencional, lo definimos como la necesidad jurídica que tiene una persona denominada obligado-deudor de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, denominada acreedor, que le puede exigir, una prestación de carácter patrimonial.

La última especie de deber jurídico en sentido amplio, es el derecho de crédito indemnizatorio o derecho personal indemnizatorio, el cual es definido por Gutiérrez y González como "La necesidad jurídica que tiene

²² GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. Pág. 32

²³ IBIDEM, Pág. 36

una persona, llamada obligado deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir: A.- La restitución de una situación jurídica al estado que tenía antes de producirse la violación ilícita de un deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu que causa un daño, imputable al deudor, o B.- Un hecho ilícito que causa un daño, originado sin culpa en a).- una conducta o un hecho previsto por la ley, como objetivamente dañoso (responsabilidad objetiva estricto sensu), b).- Bien por el empleo de un objeto que la ley considera en si mismo peligroso (responsabilidad objetiva por riesgo creado), c).- Bien finalmente, por la realización de una conducta errónea de buena fe (responsabilidad objetiva por conducta errónea).²⁴

En el derecho, la responsabilidad puede concebirse como la obligación de dar satisfacción y responder por los daños ocasionados por las propias acciones.

Es bajo este rubro, que analizaremos las formas de responsabilidad que, de acuerdo a las ramas del derecho consideramos adecuadas. En la rama del derecho privado, en concreto en el derecho civil, la doctrina ha distinguido dos tipos de responsabilidad. LA OBJETIVA Y LA RESPONSABILIDAD POR HECHO ILÍCITO.

2.7.1. RESPONSABILIDAD OBJETIVA.

²⁴ IBIDEM. Pág. 816

Los romanos conocieron la Responsabilidad Objetiva, en donde se debe indemnizar por un daño causado, sin que mediara culpa. Fueron casos esporádicamente registrados, pero podemos considerar que esta variante de la responsabilidad tuvo su cuna en el Derecho Romano.

Al evolucionar las técnicas de producción, en el siglo XIX, diversos autores intentaron sustituir el concepto de culpa por el de riesgo, determinando que "el hombre debe ser responsable, no solamente del daño que causa por su culpa, sino aún del que es consecuencia de su simple hecho; desde el momento en que ejerciendo su actividad causa un daño a otro, le debe reparación."²⁵

De lo anterior, se desprende que existe, dentro de la responsabilidad objetiva, la responsabilidad por riesgo creado, la cual definiremos como "La conducta que impone el derecho de reparar los daños y perjuicios causados por objetos o mecanismos peligrosos en si mismos, al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente."²⁶

Siguiendo la misma línea de Gutiérrez y González, podemos concluir que la Responsabilidad Objetiva "Es la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra

²⁵ IBIDEM. Pág. 820

²⁶ IBIDEM. Pág. 817

persona, llamado acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía, y que le causa un daño originado por : a).- Una conducta o un hecho previsto por la ley como objetivamente dañoso, b).- El empleo de un objeto que la ley considera en el mismo peligroso o c).- Por la realización de una conducta errónea de buena fe."²⁷

2.7.1. RESPONSABILIDAD POR HECHO ILÍCITO

Podemos comenzar por hacer una referencia sobre las diversas definiciones acerca de esta variante de la responsabilidad, que se ha dado a lo largo de la historia.

Este tipo de responsabilidad, obliga al sujeto que incurrió en ella a responder, por mandamiento de ley, es decir ante sus acciones u omisiones y que en virtud de ellas se haya causado un daño. El concepto del Maestro Gutiérrez y González que a continuación mencionaremos es preciso ya que define "Una conducta que consiste en restituir las cosas al estado que tenían, y de no ser posible, en el pago de daños y perjuicios, causado por una acción u omisión de quien los cometió permitiendo que se causara perjuicio a una persona al cuidado o cosas que posee, y que originó la violación culpable de un deber jurídico a stricto sensu, o de una obligación lato sensu previa, en cualquiera de sus dos especies."²⁸

²⁷ ÍDEM Pág. 815

²⁸ ÍBIDEM. 593.

Estas son las consideraciones necesarias para entender y comprender el origen y efectos de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

2.7.2. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como ya hemos visto el concepto de responsabilidad es muy amplio, pues tiene un contenido moral, social, político y jurídico a la vez. "La noción jurídica de responsabilidad presenta dos vertientes para ser consideradas para su estudio; Desde la perspectiva del Derecho Penal y el Derecho Civil."²⁹

El estudio de la responsabilidad, en sus aspectos distintos, no puede ser analizada en forma aislada ni abstracta, ya que es un ingrediente social y moral de la conducta humana como miembro social.

El artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como fuente reguladora del Título Cuarto Constitucional señala lo siguiente:

Artículo 1°...

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio Público;

²⁹ GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, No. 4. Volumen III, Octubre - Diciembre., México, 1985. Pág. 43.

- II.- Las obligaciones en el servicio Público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio Público, así como las que se deban mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y;
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Como se puede observar la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra contemplada de la siguiente manera: Política, Administrativa, Penal, Civil y Laboral, por lo que únicamente tocaremos los aspectos administrativo y penal por ser de mayor relevancia en el análisis del presente capítulo.

La responsabilidad administrativa tiene como finalidad la disciplina. Es así que cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a infringir alguna de las disposiciones reglamentarias que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que de ser así se hace acreedor a las sanciones que la misma ley establece y que serán analizadas mas adelante.

Por lo que hace a la responsabilidad penal la conducta de un Servidor Público, se puede llegar a encuadrar en un delito de los establecidos en el Código Penal para el Distrito Federal dentro del Título Décimo Octavo, del cual será castigado con pena privativa de libertad, acorde al delito que éste haya cometido en el ejercicio de sus funciones. En algunos casos puede aparecer otro tipo de sanción como es la reparación del daño causado a la persona agraviada, dicha sanción tiene como finalidad restituir los daños causados con motivo de la conducta desplegada por el servidor público, y dicha reparación puede ser de carácter patrimonial o económico.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contiene disposición alguna o apartado especial que regule sobre la responsabilidad civil ejercida por los servidores públicos, ya que refiere someramente que puede ser castigado con una sanción económica, de acuerdo a los lineamientos que establece el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Debemos precisar que dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se hace mención alguna respecto de la responsabilidad civil. Contrario a ello la citada ley solo hace referencia al daño causado al patrimonio de la Nación o al causado a la Hacienda Pública, pero en un país como el nuestro, organizado en bases democráticas y

representativas y que por ende es el pueblo, en donde radica la soberanía y toma su origen el poder estatal, por lo que los servidores públicos deben responder al daño causado a la Nación, a los particulares y a todos aquellos que con motivo de su función negligente o imprudencial es causado.

En efecto la citada ley encamina su cauce a sancionar a los Servidores Públicos que con su conducta causan un daño, ya que con mayor frecuencia el Servidor Público se ve involucrado en el detrimento del patrimonio sobre los particulares, y es aquí donde se queda sin medio de defensa alguno para solicitar la reposición del daño causado ya que la multicitada ley no hace mención sobre el forma en que ha de llevarse a cabo, siendo que la conducta desplegada por el Servidor Público, transgrede y afecta la economía del gobernado.

De esta manera podemos decir que la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, consisten en la obligación de reparar el daño patrimonial que se causa en el ejercicio de las funciones cuando no actúan con la máxima diligencia, cuidado, honestidad y la eficiencia del servicio.

Hemos visto que el Servidor Público es responsable del incumplimiento de los deberes y obligaciones que le impone la función que desempeña pudiendo incurrir en responsabilidad que puede ser de índole administrativa o civil. Entendiendo por responsabilidad administrativa aquella que se origina por

la comisión de faltas disciplinarias que da lugar a la imposición de correctivos disciplinarios.

Podemos decir que estamos en presencia de responsabilidad civil cuando se esta en presencia de un incumplimiento a las obligaciones publicas, mismo que se llega a traducir en un menoscabo en el patrimonio del estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria que se establece con la finalidad de resarcir al estado de los daños ocasionados.

CAPITULO 3

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

CAPITULO 3

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

En el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos encontramos que la Contraloría Interna de cada dependencia; dígase estatal o federal y dentro del ámbito de su competencia, inicie la indagatoria necesaria para determinar la probable responsabilidad de un servidor público por incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe precisar que la competencia de la Contraloría Interna en los Cuerpos de Seguridad Pública (llámese Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia ó Contraloría Interna de la Secretaría de Seguridad Pública ambos del Distrito Federal); se limita por tener restricciones para poder instrumentar cualquier procedimiento administrativo e incluso culminar con la imposición de alguna sanción, ya que son consideradas como autoridades incompetentes para realizarlo, toda vez que en ambos casos existe un Consejo de Honor y Justicia quien es la autoridad competente para velar por los intereses de los presuntos infractores y con ello llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones a los posibles infractores.

Tomamos en consideración los lineamientos que establece los artículos 123 apartado B, fracción XIII, en relación con los artículos 3, 4, 9 y 53 fracción I de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, mismo que a la letra dicen:

" ARTÍCULO 123.- Toda persona tiene derecho a trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

El congreso de la unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán :

....

b) Entre los poderes de la Unión, el gobierno del distrito federal y sus trabajadores:

...

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. "

ARTÍCULO 3º.- Para los efectos de ésta ley, se entenderá por:

I.- Departamento, al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo.

II.- Delegaciones; a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

III.- Procuraduría; a las Procuradurías General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador al titular de dicha dependencia;

IV.- Secretaría, a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal; (hoy Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.)

V.- Programa, al programa de seguridad pública para el Distrito Federal;

VI.- Policía del Distrito Federal, a la Policía Preventiva y la Policía complementaria del Distrito Federal;

VII.- Policía Judicial, a la Policía Judicial del Distrito Federal,

Y:

VIII.- Cuerpos de Seguridad Pública a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de ésta ley.

Artículo 4º.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser ésta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Policía Judicial quedara sujeta por lo que corresponde a su ámbito de su competencia a las disposiciones de ésta ley, sin perjuicio de lo previsto en la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

"... ARTÍCULO 9.- Se consideran elementos de los cuerpos de seguridad pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente por autoridad competente del departamento o de la procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se consideraran elementos de confianza.

Las relaciones de trabajo de los elementos de los cuerpos de seguridad pública, se regirán, por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No forman parte de los cuerpos de seguridad pública, aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente de carácter administrativa u ajenas a la seguridad pública, aun cuando labore en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio..."

Artículo 53.- En cada uno de los cuerpos de seguridad pública habrá un Consejo de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado para:

I.- Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la presente ley, así como a las normas disciplinarias de cada uno en los cuerpos de seguridad pública.

Cobrando aplicación la tesis jurisprudencial, emitida por Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito, Página 1124, Semanario Judicial

de la Federación, 1998 bajo el rubro:

“... CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. SU CRECION ENCUENTRA EN EL ARTICULO 53 DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. En la parte conducente, el articulo 53 de la Ley de Seguridad Publica del Distrito Federal, establece que: “En cada uno de los cuerpos de seguridad pública habrá un Consejo de Honor y Justicia que será el órgano colegiado competente para...”; desprendiéndose claramente que precepto legal se instituye la creación de un H. Consejo de Honor y Justicia del Distrito Federal de justicia en cada uno de los cuerpos de seguridad pública. Ahora bien, el hecho de que se utilicen los verbos en tiempo futuro, como “habrá un Consejo de Honor y Justicia” y “que será el órgano colegiado” no lleva a determinar que solo se haya previsto su existencia y no se le de vida jurídica por parte del legislador, ya que incluso la propia ley previene como estará integrado, según se advierte del artículo 54 de ese ordenamiento legal, lo que sucede es que se reserva a cada uno de los cuerpos su instalación material así como otros aspectos particulares. No es obstáculo para llegar a tal conclusión, el que no se encuentre contankío el H. Consejo de Honor y Justicia del

Distrito Federal en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dado que tanto ésta como la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal tienen el mismo rango al haber sido expedidas ambas por el Congreso de la Unión..."

3.1.1 QUEJA O DENUNCIA

Como ya hemos visto, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que es necesario que la dependencia tenga conocimiento de la irregularidad que ha cometido algún servidor público, para lo cual cuenta con la queja o denuncia por parte del particular, misma que se presenta a través de sus Órganos de Control Interno y con ello puedan iniciar la indagatoria tendiente a demostrar la presunta responsabilidad del servidor público.

En tal virtud, podemos proponer como definición de queja: "El acto por virtud del cual un sujeto hace del conocimiento a una autoridad competente u órgano de control, sobre las irregularidades cometidas en perjuicio de su persona y/o derechos con motivo del indebido uso de la función pública, con el cual causa un daño patrimonial.(sea pecuniario o moral) en su persona o en detrimento de la imagen del Servicio Público.

Respecto a la denuncia, el artículo 57 de la ley en estudio, establece que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que a su juicio sean causas de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dependencia.

Como definición genérica de la denuncia, podemos establecer que es "La notificación de palabra o por escrito que se hace a la autoridad competente, conforme ha sido cometido un delito o transgredida una ley."³⁰

En tal virtud, podemos concluir que la denuncia es la notificación que realiza una persona o bien una autoridad al órgano de control, sobre hechos realizados por un servidor Público y que pueden llegar a constituir responsabilidad administrativa.

3.2. COMPROBACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Una vez presentada la queja o denuncia el Órgano de Control debe realizar todas aquellas actividades que le permitan allegarse de los elementos que configuren la responsabilidad administrativa.

³⁰ Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo 4, Editorial Salvat Editores, S.A., España, 1971, Pág. 1020

Cuando la queja o denuncia es realizada por el público, éste debe ratificarla, y en su caso, aportar elementos de prueba que pueden auxiliar al órgano de control interno para comprobar la veracidad de los hechos dados a conocer.

En efecto, el quejoso debe de aportar todos aquellos elementos, ciertos y precisos que acrediten la responsabilidad del servidor público, o bien que puedan dar un cauce a la investigación para determinar el origen del acto irregular. Tal es el caso que se pueden presentar a los testigos del quejoso, documentales y demás medios de prueba que mas adelante veremos, incluyendo la declaración del quejoso.

Una vez aportados todos los medios de prueba la contraloría debe comenzar con las investigación a los Servidores Públicos que hayan tenido una posible intervención en los hechos notificados. En ocasiones, la queja no contiene pruebas, pero ello no implica que la contraloría debe de abstenerse de actuar, por el contrario, debe de acudir a todos aquellos informes rendidos y declaraciones realizadas de todas aquellas personas que puedan realizar aportación alguna en los hechos en investigación.

Toda investigación encuentra su fin en dos sentidos principalmente. Uno de ellos, es la integración de la probable responsabilidad en contra del Servidor Público y así poder fincar responsabilidad administrativa. En el caso

contrario si el Órgano Indagador (Llámese Secretaria de la Función Pública y/o Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal) no logra acreditar la presunta responsabilidad habrá de concluir la investigación con una resolución de trámite, en el cual determine que no existe elementos para acreditar la probable responsabilidad.

Será improcedente una queja o denuncia, cuando ésta no sea ratificada, o bien porque de los resultados obtenidos en la indagación de los hechos, se desprende que el servidor público actuó conforme a las facultades conferidas por su empleo, cargo o comisión

La última actuación de trámite es la reserva. Ésta puede tener su guía en causas ajenas a los hechos denunciados o en circunstancias ajenas a la actividad del órgano investigador. En efecto, este tipo de actuaciones puede llegar a darse, no obstante de que el hecho irregular sea notorio, pero se desconozca con certeza que el servidor público haya realizado la conducta imputada, o bien porque este no puede ser localizado y por ende la presunta responsabilidad no puede integrarse plenamente en contra de uno o varios servidores públicos.

El expediente puede darse por concluido, más no por terminada la intervención del órgano investigador respecto de los hechos investigados, de tal suerte que al allegarse de nuevos elementos que hicieren posible acreditar la

imputación o las omisiones en que se incurrieron por parte del probable responsable se podría continuar con la indagatoria, siempre y cuando las facultades del órgano investigador no hayan prescrito.

Si de las investigaciones realizadas, se acredita la presunta responsabilidad de un servidor público, se debe proceder en términos de lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dando así inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario.

3.3. DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Una vez acreditada la presunta responsabilidad de un servidor público el órgano investigador, citará al servidor para una audiencia en la que se le hará conocimiento de las irregularidades que se le imputan, se le respetará su derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor, respetando así las garantías de legalidad y audiencia, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, para así poder ser oído y vencido en juicio.

3.3.1. EL DERECHO DE AUDIENCIA.

Todo sujeto, por el simple hecho de estar en territorio nacional, goza de las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 14 constitucional en su párrafo II, en lo que se refiere concretamente a la garantía de audiencia y legalidad, y que esta se encuentra integrada por las cuatro sub.-garantías, en el sentido de que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones o derechos, que esta privación sea mediante un juicio y que este sea ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y sean conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Efectivamente el artículo 14 constitucional, ya que para que se de el acto de privación por parte de la autoridad, éste debe ser por un juicio o procedimiento administrativo seguido a manera de juicio debiéndose entender por esto, la existencia de un juicio ante las autoridades competentes, denominadas por este artículo como tribunales plenamente establecidos en el que el procedimiento legal sea jurisdiccional o administrativo debe ventilarse ante autoridad competente como son los tribunales previamente establecidos que son todos aquellos órganos del estado encargados de transmitir cualquier juicio o procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en el que se resuelva una controversia en la que pueda llegar a privarse a un gobernado de cualquiera de los bienes jurídicos tutelados por esta garantía.

Ya ubicados en el marco constitucional, el artículo 16 establece los actos de molestia, mismos que deben cumplir con los siguientes requisitos:

1.- Constar por escrito,

2.- Que sea emitida por autoridad competente en el que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En su caso la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en sus artículos 64 y 65 el respeto a estas garantías de audiencia y legalidad. Asimismo establece las facultades que tiene el órgano investigador citar al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, señalando lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por si o por medio de su defensor.

Artículo 64.- La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citara al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y

alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

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

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

Por su parte el artículo 65 establece que en los procedimientos de investigación y aplicación de las sanciones administrativas deben de aplicarse y observar todas y cada una de las reglas que establece el artículo citado en líneas anteriores, esto con la finalidad de que no se cometa ninguna injusticia en contra de los servidores públicos involucrados.

Artículo 66.- En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observarán, en todo cuanto sea aplicable, las reglas contenidas en el artículo anterior.

3.3.2. EL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS

Como ya lo mencionamos, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la garantía de audiencia al presunto responsable, quien puede ofrecer todas aquellas pruebas que estime convenientes, con excepción de la confesional o testimonial de la autoridad, siguiendo los lineamientos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.

Asimismo la fracción segunda, establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, el órgano investigador deberá resolver el procedimiento dentro de los treinta días hábiles siguientes, en el que determinará sobre la inexistencia de responsabilidad o la acreditación de la misma, debiendo notificar la resolución y la sanción respectiva al infractor, superior inmediato y superior jerárquico dentro del término de setenta y dos horas.

3.3.3. LOS ALEGATOS

La fracción primera del artículo 64 menciona que el infractor podrá alegar lo que a su derecho convenga, debiendo entender que los mismos se pueden realizar de manera escrita

Siguiendo una posición civilista, podemos definir a los alegatos como:
"Las argumentaciones jurídicas tendientes a demostrar al tribunal la

aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido con base en las pruebas aportadas por las partes."³¹

El contenido de los alegatos se resumen en tres grandes puntos.

Primero.- Deben contener una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para probarlos.

Segundo.- El contenido de los alegatos deben de intentar demostrar la aplicabilidad de las preceptos jurídicos invocados a los hechos afirmados, y probarlos.

Tercero.- Con los alegatos, el infractor concluye que tomando en consideración que los hechos afirmados se han probado y se ha demostrado la aplicabilidad de los fundamentos de derecho aducidos, debiendo el juez resolver en sentido favorable a las pretensiones o excepciones, según sea el caso.

3.3.4. LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

La fracción segunda del multireferido artículo 64, establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere resolverá sobre la inexistencia de

³¹ BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México 2000

responsabilidad o la imposición de las sanciones administrativas correspondientes al infractor.

De aquí se desprenden dos tipos de resoluciones, que ahora analizaremos:

Si el servidor público o servidores públicos a quienes fueron imputadas irregularidades y responsabilidades con motivo del desempeño de su función pública; en el curso del procedimiento administrativo no logran desvirtuar mediante elementos de pruebas convincentes las imputaciones, serán acreedores a una sanción administrativa y, por otro lado si con los mismos elementos de prueba, logran acreditar y probar la veracidad de su dicho, entonces el órgano investigador deberá determinar la inexistencia de responsabilidad administrativa es decir mediante sentencia absolutoria.

La ley no da una facultad potestativa a los órganos de control para que apliquen la sanción administrativa que estimen pertinentes, y tal es el caso que la propia ley, en su artículo 54, establece los elementos que tienen que ser valorados para la determinación de la sanción administrativa que deba imponerse, misma que ahora analizaremos.

- - - La fracción I del citado artículo establece: **“La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas**

que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella."

Podemos establecer como variantes de la gravedad los siguientes: Levisima, Leve, Grave y Gravisima. Estas variantes deben ir de acuerdo con el monto del daño causado o del lucro obtenido; o bien, por las conductas del infractor y las repercusiones sociales del mismo.

- - - Por lo que hace a la fracción II manifiesta: **"Las circunstancias socioeconómicas del servidor público."**

Se consideran como circunstancias socioeconómicas, su grado de estudios, nivel jerárquico, percepción líquida mensual, procedencia de la percepción, estado civil, e inclusive el número de dependientes económicos.

- - - La fracción III señala: **"El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor."**

El nivel jerárquico, además de otorgar o representar una circunstancia socioeconómica, también otorga un grado de responsabilidad por el desempeño en el servicio público. En lo referente a los antecedentes, podemos referirnos a los tipos de procedimientos a los que posiblemente ha sido sujeto y en su caso que autoridad los inició y en su caso si ha sido

sancionado. En lo respectivo a las condiciones del infractor, podemos referirnos al origen de la relación laboral, (de confianza, base, de raya, honorarios, eventual).

- - - La fracción IV señala: **"Las condiciones exteriores y los medios de ejecución."**

Podemos decir que es la forma real en la que se incurrieron en los hechos, motivo de la responsabilidad administrativa, así como la forma en que se desplegó la conducta por parte del servidor público para llevar a cabo la afectación al particular.

- - - La fracción V a la letra dice: **" La antigüedad en el servicio"**

Debemos entender que mientras mas años prestados para una institución, los servidores públicos tienen mas conocimiento sobre el desempeño de sus funciones, por ello considero que debe de tomarse en consideración la antigüedad en el servicio por que al momento de cometer una infracción, tiene conocimiento sobre las responsabilidades en las que pueden incurrir, así como las sanciones a las que puede hacerse acreedor.

- - - Por lo que hace a la fracción VI la misma dice: **"La reincidencia en el cumplimiento de las obligaciones."**

Se refiere estrictamente a que el servidor público haya sido o no sujeto a otro procedimiento administrativo.

Ahora bien, si un servidor público fue sancionado con anterioridad, y es sujeto a un nuevo procedimiento administrativo disciplinario debe de tomarse en consideración al momento de imponer la nueva sanción, y de ser posible que sea mayor a la impuesta en el procedimiento anterior, de lo contrario puede no importarle y no trascender para el correcto desempeño de la función pública.

- - - Por lo que hace a la fracción VII establece: **“ El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.”**

Es de suma importancia para el órgano investigador el monto del perjuicio económico que sufrió el particular, pues de ello depende, en gran parte la sanción que se le aplicara y la facultad para hacerlo.

Como excepción a la resolución condenatoria, el órgano investigador o la Secretaría, en los ámbitos de sus representativas competencias, podrán abstenerse de sancionar al servidor público, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten

los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces de Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal. De acuerdo a lo que establece el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A este tipo de resolución se le denomina de abstención de sanción, mas no es absoluta, pues el servidor público si infringió sus obligaciones como, pero la gravedad es mínima y el daño causado también.

En los casos en que existe un daño económico, pero el monto de éste no amerite una sanción, o bien, que existiendo un daño económico superior a las cien veces el salario mínimo, no se aplique una sanción, esa abstención de sanción no implica el resarcimiento del daño causado, con excepción de la sanción económica, y para ello el estado cuenta con un medio de recuperación del daño económico causado, siendo ésta a través de la Secretaria de Finanzas y/o Secretaria de Hacienda y Crédito Público, constituyéndose así en créditos fiscales que serán cobrados mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, contemplado en el Código Financiero del Distrito Federal, por ende solo nos limitaremos a mencionarlo, pues su estudio corresponde a otra investigación. Por lo que refiere al derecho del particular de solicitar la indemnización de daños y perjuicios, lo podrá acudir a la instancia judicial o cualquier otra que estime conveniente.

3.3.5. LA EJECUCION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Por lo que hace a este tema resulta factible precisar la determinación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 75 que refiere:

Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirá efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

No comparto la idea de que resolución se ejecute desde el momento en que ésta es notificada, ya que la resolución no queda firme hasta no haberse agotado los medios de defensa que tiene el servidor público sancionado, como es el recurso de revocación o impugnaria de manera directa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, e inclusive a través de la vía del amparo.

Por lo que considero que de aplicarse la sanción antes de haberse agotado los medios de impugnación, se violaría en perjuicio de los servidores sancionados sus garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica, que establece nuestra Constitución Política.

3.4. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 prevé las obligaciones que debe observar todo servidor público, a efecto de respetar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y, cuyo incumplimiento da lugar, como lo hemos mencionado al procedimiento administrativo disciplinario y a las sanciones que corresponden.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula el correcto desempeño de la actividad de los servidores públicos, siendo a través de su artículo 53, donde establece las sanciones a que se harán acreedores todos aquellos servidores públicos que no cumplan con sus deberes jurídicos impuestos, en el artículo 47 de la ley en estudio.

Bajo este rubro, analizaremos las sanciones administrativas aplicables por la responsabilidad de aquellos servidores públicos que al haber sido sujetos del procedimiento administrativo disciplinario, fueron encontrados responsables y por lo tanto acreedores de una sanción.

3.4.1. APERCIBIMIENTO

El artículo 53 en su fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como sanción el apercibimiento que no es más que la advertencia o llamado de atención que hace el órgano investigador o de control, al servidor público para que se encauce al correcto desempeño de la función pública, así como al estricto apego a las normas que por ende se le hace saber, así como las consecuencias de derecho a que puede hacerse acreedor en caso de no hacerlo.

3.4.2. AMONESTACIÓN

La fracción II del citado artículo señala como sanción la amonestación, misma que posee dos vertientes: La pública y la privada

Podemos conceptualizar a la amonestación como aquella medida disciplinaria, por medio de la cual la autoridad hace notar al servidor público sobre la responsabilidad administrativa en que incurrió, a efecto de que en lo sucesivo se abstenga de ejecutar la función fuera de todo marco normativo.

El medio por el cual la autoridad hace del conocimiento sobre la responsabilidad en que incurrió el servidor público, puede ser de manera personal y en audiencia cerrada o mediante publicaciones en lugares públicos y visibles. Ésta es la principal diferencia entre la amonestación pública y privada.

3.4.3. SUSPENSIÓN

Debemos concebir a la suspensión como el cese temporal en la prestación de servicios al servidor público, y por ende de sus percepciones por el tiempo sancionado.

Esta medida correctiva y preventiva prevista por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, citada, se sujeta a las consideraciones que enseguida veremos.

El artículo 56 en su fracción primera establece que la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y serán aplicables por el superior jerárquico."

La fracción tercera establece: La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

No obstante que la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión parece estar claramente establecida, según los artículos 53 fracción III y 56 fracción I respectivamente, otras disposiciones de la propia ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la condición de empleados de base y de confianza.

En efecto, aunque la fracción I del artículo 56 dispone que la suspensión sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción alguna al respecto de la calidad de trabajador, en la fracción III, del mismo artículo se repite la disposición, pero adicionada con la destitución de los servidores públicos de confianza lo cual, aunque se encuentra separado, hace suponer que ambas sanciones solo pueden ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trate de servidores públicos de confianza.

Esta idea se refuerza con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 75, que dice:

Artículo 75.- Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Ante el contenido de la disposición transcrita cabe precisar, que la ley que regula las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Entonces tenemos que la imposición de la suspensión en el empleo, cargo o comisión podrá quedar sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza, la sanción la aplicará por parte del superior jerárquico y cuando se trate de un empleado de base será

aplicable la ley laboral correspondiente bajo el régimen jurídico que corresponda al trabajador.

3.4.4. DESTITUCIÓN DEL PUESTO

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que la autoridad administrativa lesiona los derechos de los servidores públicos.

La destitución es la sanción administrativa por virtud de la cual se cesa al servidor público de su empleo, cargo o comisión.

En efecto, la ley dispone que los servidores públicos de confianza pueden ser destituidos de empleo, cargo o comisión, y para el caso la aplicación de la sanción correrá a cargo del superior jerárquico.

La otra calidad de relación de los servidores públicos, se refiere a aquellos que se encuentran agremiados a una asociación sindical, o, por lo menos cuentan con un puesto de base. Por lo que respecta al medio para llevar a cabo la destitución de un servidor público, cuya relación se encuadre en este supuesto, debe de ser demandada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y bajo los supuestos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Podemos hacer una conclusión respecto de las sanciones con la definición del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que dice que: "La imposición de las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración, sin la intervención del juez constituyéndose como un acto administrativo y en consecuencia susceptible de recurrirse ante una sede judicial." ³³

3.4.5. SANCIÓN ECONÓMICA

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

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la sanción económica se aplica con motivo de obtener beneficios en el cargo público, o bien por causar un daño o perjuicio por incumplimiento de las obligaciones del servidor público, en el ejercicio de su cargo.

³³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2001. Página 134.

Resulta conveniente señalar que la autoridad administrativa ha pretendido justificar la Imposición de la sanción económica de dos tantos, en el señalamiento contenido en el artículo 113 constitucional, que autoriza su imposición hasta de tres tantos; pero ésta justificación solo puede salvar la impugnación respecto de la cuantía no así la falta de individualización de la sanción.

Sin embargo, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 75, párrafo tercero, establece que las sanciones económicas, son créditos fiscales, mismos que son cobrados mediante el procedimiento económico - coactivo de ejecución, consagrado en las leyes fiscales respectivas.

3.4.6. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos cargos o comisiones en el Servicio Público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la Responsabilidad Política, como para la Administrativa.

Podemos definirla como aquella sanción administrativa que prohíbe el ejercicio de una función pública durante un período de uno a veinte años,

según la gravedad de la responsabilidad el que se haya incurrido y de acuerdo el monto del lucro obtenido o del daño y perjuicio causado.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional, originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos del artículo 53, con una duración de seis meses a tres años cuando hubiera existido el elemento económico, si no excedió de cien veces del salario mínimo mensual del Distrito Federal, y de tres a 10 años si rebasa esa cantidad.

Es importante que hagamos una reflexión sobre los medios de ejecución de ésta sanción. Al respecto, el artículo 56, en su fracción quinta, establece que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente.

Es el párrafo anterior en donde la ley debe definir lo referente a "Autoridad Competente" es donde la ley debe definir si se trata de una autoridad administrativa o bien, de una autoridad judicial.

Fundamentalmente el problema fue originado por la expresión inicial de que la inhabilitación sería aplicable por resolución jurisdiccional, lo cual dio lugar a suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un

tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa.

La imposición y aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53, entre las que se encuentra la inhabilitación, corresponde exclusivamente a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y a los Superiores Jerárquicos, a través de sus Contralorías Internas.

Aquí se hace nuevamente la distinción entre las diferentes calidades de los servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción se impone a los servidores que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley establece disposición alguna. Por lo mismo, se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y las consecuencias que ello implica, dando correcta coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.

CAPITULO 4

**LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

CAPITULO 4

LA APLICACION DE LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1. LA CADUCIDAD EN EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Para la comprensión del presente capítulo aportaremos nuestra definición de caducidad mismo que seguiremos en el presente trabajo mismo que podemos decir que es: La figura jurídica mediante la cual se logra extinguir un proceso o causa por inactividad procesal de alguna de las partes por un periodo prolongado o también es un modo extraordinario de terminar un proceso, teniendo como principal finalidad el de evitar que los procedimientos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes.

Toda resolución sancionadora en esencia es un acto administrativo como hemos citado anteriormente, y la misma se puede extinguir por medio de la prescripción o la caducidad o bien por revocación, rescisión, término, condición o renuncia de derechos.

Debemos de tomar en consideración que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el ordenamiento supletorio (Código Federal de Procedimientos Penales) no establece la figura

jurídica de la caducidad, y contrario a ello su se encuentra contemplada en el artículo 373 Capítulo Tercero, Título Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, que de manera textual señala:

Artículo 373.- El proceso caduca en los siguientes casos:

I.- Por convenio o transacción de las partes, y por cualquiera otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio.

II.- Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesario la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado a la demandada.

III.- Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia y,

IV.- Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes del mismo código, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal, ni promoción durante un término mayor de un año, así sea el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Este tema tiene como causa principal, que a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se adicione la figura jurídica de la caducidad, y que la misma opere de oficio, ya que con ella, la autoridad denominada Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades; evitaría incurrir en prácticas lesivas en contra de los servidores públicos a quien se les instrumentó un procedimiento administrativo disciplinario.

Aunado a lo anterior, el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, alude que cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de manera oficiosa, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Así la figura de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes requisitos esenciales:

A).- Que se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y

B).- Que haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente:

No pasa inadvertido que existen dos momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, dichos momentos son:

Un primer momento, se refiere al término de gracia que la Ley Federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución; y que una vez fenecido el término anterior se de un segundo lapso, es considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación, por lo que de extenderse este término a treinta días o mas, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento.

La finalidad de que se adicione la caducidad es que opere de oficio, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y así lograr que la Dirección General de Legalidad y Responsabilidades que depende de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, erradique las prácticas arbitrarias, indebidas e innecesarias, como puede ser el evitar rezago en la conclusión de los procedimientos, demora en la aplicación de las sanciones disciplinarias, e incluso el olvido de los procedimientos administrativos, abriendo con ello la posibilidad de dar seguridad jurídica, legalidad, imparcialidad y expedités en los procedimientos administrativos disciplinarios de acuerdo a lo

que establecen los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.1. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LAS LEYES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Para comprender la naturaleza de la jurisprudencia, es necesario remitimos al procedimiento de elaboración de jurisprudencia, y para ello comenzaremos por enunciar lo que nos dice al respecto el Maestro Eduardo García Maynez, mismo que nos define a la Jurisprudencia como: "El conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales" ³⁴

Asimismo Efraín Moto Salazar nos proporciona su concepto de jurisprudencia mismo que dice: "Es la interpretación que de la ley hacen los tribunales, cuando la aplican a cinco casos concretos sometidos a ellos y la generalizan." ³⁵

³⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, Edición Quincuagésimo Quinta, Editorial Porrúa México, Distrito Federal, 1986.

A nuestro criterio la Jurisprudencia: "Es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones sustentadas por la Suprema Corte de Justicia así como de los Tribunales Colegiados de Circuito."³⁵

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir en la en el cual fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La jurisprudencia como antes señalamos la establecen los tribunales federales, en tanto que la ley es el producto del poder legislativo, en ocasiones la ley no es clara en su redacción y entonces es necesario interpretarla para su aplicación de una manera justa. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia sobre alguna cuestión a ella sometida, esta se convierte en obligatoria y todos los tribunales de la Republica Mexicana deben acatarla y aplicarla.

De la misma forma y de acuerdo a lo que establece el artículo 192 párrafo segundo de la Ley de Amparo en vigor, dice que la jurisprudencia se

³⁵ MOTO SALAZAR, Efraim. Elementos de Derecho. Edición Cuadragésimo Primero. Editorial Porrúa, México Distrito Federal. Pagina 10

forma por cinco ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros; si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de las Salas y de Tribunales Colegiados de Circuito.

Para los casos de Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, deben ser cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por Unanimidad de votos por los magistrados que los integran.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en el sentido de resolver que el Código Federal de Procedimientos Civiles, debe de aplicarse como ordenamiento supletorio a las leyes y procedimientos administrativos conforme a la jurisprudencia siguiente:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. APLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- *Atendiendo a la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 45 que prevé la suplencia del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente resulta aplicable a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en tanto que se ubica en el capítulo III del título segundo denominado: "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de juicio político y declaración de procedencia". Por lo tanto, al no preverse la aplicación supletoria de dicho ordenamiento al título tercero*

de la propia Ley Federal de Responsabilidades, que regula las responsabilidades administrativas, debe concluirse que en los procedimientos administrativos disciplinarios, en cuanto a valoración de pruebas, lo que procede es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, de no existir algún dispositivo que expresamente señale la supletoriedad de algún ordenamiento, y además por considerarse que la materia civil es la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, en este caso, la materia procesal, lo que además es congruente con la naturaleza de los procedimientos y los sujetos descritos, pues mientras los primeros se refieren a los que se tramitan ante el Congreso de la Unión, en contra de los funcionarios a que alude el artículo 110 constitucional, los segundos en forma general atañen a los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de cualquier servidor público, que tienen como finalidad verificar que el servidor público se haya ajustado a los principios rectores del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. II.2o.A.21 A

Revisión fiscal 239/2000. Director de Responsabilidades e Inconformidades, hoy titular del Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1o. de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Silvia Irina Yayoe Shibya Soto. Secretaria: Julia María del Carmen García González.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Agosto de 2001. Pág. 1358.

4.2. LA PRESCRIPCIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES COMO CÓDIGO SUPLETORIO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Se mencionó con anterioridad el concepto de prescripción que nos proporciona el Maestro Miguel Acosta Romero mismo que consideramos resulta ser el apropiado, al decir que: **"Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo, mismos que prescriben de acuerdo con lo dispuesto en las leyes de cada caso."**

En el caso que nos ocupa la figura jurídica de la prescripción se encuentra contemplada en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dice:

Artículo 78.- Las facultades del Superior Jerárquico y de la secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

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

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

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en se hubiera ocurrido en la

responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

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

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

Si bien es cierto la figura de la prescripción se encuentra contemplada dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también es cierto que el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, son aplicables de manera supletoria, acorde a lo que establece el artículo 45 de la citada ley de responsabilidades, teniendo como finalidad el de suplir las deficiencias y omisiones que pudiere presentar.

Los efectos jurídicos de la prescripción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que el Órgano investigador facultado para iniciar procedimientos administrativos en contra de los Servidores Públicos de la Administración Pública Local a través de la Dirección

de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, evite instrumentar procedimientos administrativos disciplinarios, pues de hacerlo habrían prescrito dichas facultades potestativas y con el transcurso del tiempo resultan ser obsoletos, incluyendo la imposición de cualquier índole de sanciones, lo que trae como consecuencia directa detrimento al Erario Público del Gobierno del Distrito Federal, en caso de que el servidor público resulte declarado sin responsabilidad.

4.2.1. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES TRATÁNDOSE DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado sobre cuestiones de responsabilidad administrativa de servidores públicos, determinando que el Código Federal de Procedimientos Penales resulta ser el ordenamiento supletorio a las leyes y procedimientos administrativos, de lo que deriva que existen contradicciones sobre la ley que debe de aplicarse en lo concerniente al desarrollo de los procedimientos administrativos.

En ese orden de ideas, la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y Código Federal de Procedimientos Civiles, no abarca el sistema de aplicación de sanciones administrativas, expresamente previsto por el Constituyente en contra de los servidores públicos que incurran en

Infracción a sus obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública, pues jurídicamente no existiría distinción de la naturaleza de carácter penal con la administrativa, como se desprende de las disposiciones constitucionales y legales que establecen esa diferencia, sirviendo de apoyo la siguiente jurisprudencia:

" RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. - De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político."

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. I.7o.A. J/12

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIII, Febrero de 2001. Pág. 1701.

Teste de Jurisprudencia.

" RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON

APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.- El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fijarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito. P. XXII/86.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la

votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y seis.

4.3. PROPUESTA DE ADICIONAR LA CADUCIDAD EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La presente propuesta tiene como finalidad el de adicionar la figura jurídica de la caducidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que la misma no se encuentra contemplada, siendo este un medio de extinción a los procedimientos que se les instrumenta a los servidores públicos del gobierno del distrito federal, y con la misma el erradicar básicamente vicios dentro del procedimiento.

Como se ha mencionado durante el presente trabajo de investigación la caducidad se interrumpe con cualquier acto procesal o promoción tendiente a dar un impulso procesal.

El artículo 375 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece la caducidad y en que casos de las fracciones I a IV del artículo 373, proceden:

1.- La resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio,

2.- Luego que tenga conocimiento de los hechos que lo motiven.

3.- La caducidad opera de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del tiempo.

Por su parte el artículo 378, del mismo ordenamiento legal, establece que la caducidad, en los casos de las fracciones II y IV, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias; entendiéndose como no presentada la demanda; y en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco.

Concluye este artículo estableciendo que la caducidad no influye, en forma alguna sobre las relaciones de derecho existentes entre las partes que hayan intervenido en el procedimiento.

La propuesta formal de adiclonar la caducidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consiste en que no debe existir ordenamiento supletorio como lo es el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, toda vez que operaría después de iniciado el procedimiento administrativo disciplinario instrumentado a los infractores y si durante un periodo determinado el órgano de control o el servidor público, no realizaran el impulso procesal tendiente a

resolver el fondo del procedimiento, este caducaría teniendo como consecuencia que el procedimiento llevado a cabo quedara sin efectos, debiendo iniciar uno nuevo, en el cual no podrán ser invocadas las actuaciones realizadas en el procedimiento caduco.

El objeto de proponer esta adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son por una parte el de respetar las garantías de seguridad jurídica del infractor, y por otra parte, dar un término parentorio al órgano de control para que emita la resolución de fondo correspondiente, obligando así a dicho órgano a dar una solución pronta y eficaz a la demanda de la ciudadanía.

Ahora bien no pasa por alto el analizar que la presente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de orden público tal y como lo establece el artículo 7º mismo que se cita;

" ... Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

En ese orden La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende de los artículos 108 a 114 en materia de los sujetos de responsabilidad, obligaciones y sanciones en el servicio público;

así, el Estado y la sociedad están interesados en que todos los empleados del gobierno cumplan con las obligaciones establecidas por el artículo 47 de la ley en comento, tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales.

De igual manera, la sociedad presta particular atención a los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos se sigan acatando plenamente las disposiciones legales correspondientes, respetando los plazos previstos por la norma jurídica, tanto para salvaguardar los derechos sustantivos del servidor público investigado como para sustentar la legalidad de una resolución que finque responsabilidad a algún empleado del Estado. Por tanto, los artículos que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa que contienen las sanciones imponibles a los servidores públicos involucrados, así como la ejecución de las mismas, son de orden público e interés social.

Podemos decir que de adicionarse a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la figura caducidad sería única y exclusivamente para los particulares cuando se les haya causado daños y perjuicios, mismos que podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Función Pública, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en

consecuencia, ordenar el pago correspondiente, dejando a salvo la instancia judicial o cualquier otra.

4.4. LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

La aplicación de la caducidad al procedimiento administrativo disciplinario ante la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, operaría después de haber iniciado el procedimiento administrativo disciplinario en contra de uno o mas infractores, si durante un periodo determinado, el órgano indagador o si el Servidor Público no realizan el impulso procesal tendiente a resolver el fondo del asunto, en ese momento el procedimiento caducaría teniendo como consecuencia que el procedimiento llevado a cabo quedara sin efectos, previo acuerdo de la autoridad que redarguya que el procedimiento ha sido declarado caduco. Así la autoridad examinadora debe iniciar un nuevo procedimiento, en el cual no pueden ser invocadas las actuaciones realizadas con anterioridad.

Esta consideración es valida, pues como hemos determinado, el efecto de que la autoridad ejercite sus facultades en tiempo, es el de intemumpir el término de la prescripción y por ende, si opera la caducidad, solo caduca el procedimiento mas no así las facultades de la autoridad de poder imponer las

sanciones que en derecho correspondiere ya que no estarían prescritas dichas facultades.

4.5. LA APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ANTE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Contrario a la caducidad la figura de la prescripción, si se encuentra contemplada dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 78, y para que pueda surtir sus efectos deben reunirse las siguientes hipótesis:

A).- Que las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II).

B).- Que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen

cesado los efectos de la conducta considerada como continua; y

C).- Que en todos los casos la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo).

Del artículo citado se advierte que el ejercicio de las facultades del superior jerárquico y de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, para imponer sanciones en el procedimiento administrativo se inicia a partir de que la autoridad tiene conocimiento de las irregularidades administrativas en que incurrió al servidor público o a partir del momento en que estas hubiesen cesado, si fuesen de carácter continuo, y la resolución que en su caso imponga la sanción deberá ser dictada y modificada antes de que se consuma el plazo establecido en el artículo 78 de la ley en estudio, es decir, antes de que opere a favor del servidor público afectado, la figura de la prescripción, pues esta solo puede interrumpirse con la notificación del inicio del procedimiento o hasta antes de que se dicte la resolución en que se imponga alguna sanción, ya que en la praxis la autoridad fecha la resolución dentro del término de 30 días a que alude el artículo 64 fracción II, y la notificación de la misma, la llega a realizar hasta 365 días posteriores a la emisión de la misma, cuando solo cuenta con 72 horas para realizarla, existiendo así una falta de seguridad y certeza jurídica ya que no ejercita sus

facultades para determinar la responsabilidad administrativa del servidor público.

Con ello se trata de que la autoridad pueda ejercer sus facultades sancionadoras en cualquier tiempo, pues eso equivaldría a dejar en estado de incertidumbre jurídica al gobernado. Tan es así, que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, establece que una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente, y que notificará la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas posteriores. De ahí que la facultad de las autoridades para imponer al servidor público las sanciones correspondientes no sea atemporal, en tanto que debe estar sujeta a los plazos y términos fijados por la propia ley, por lo que de aceptar que la prescripción no pueda operar una vez instaurado el procedimiento administrativo, implicaría conceder a la autoridad un plazo indefinido para dictar la resolución correspondiente, lo cual, independientemente de violar lo dispuesto en el artículo 64, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haría nugatoria la disposición contenida en el artículo 78 de la propia ley, que establece la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones. Por lo tanto, el cómputo del plazo para la prescripción de las facultades sancionadoras deberá reiniciar no el día siguiente a aquel en el que se celebró la audiencia de ley, sino

después de los treinta y tres días que tiene la autoridad para dictar resolución y notificarla, de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 64, fracción II y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La propuesta surge de la necesidad que la figura jurídica de prescripción sea analizada como la facultad que tiene la autoridad administrativa denominada Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, como excepción al procedimiento administrativo disciplinario y expresarlo en la resolución administrativa correspondiente, previo al análisis de la probable responsabilidad administrativa en la que pudiere haber incurrido el servidor público adscrito a cualquiera de las dependencias del Gobierno de Distrito Federal, así como que existan los principios de imparcialidad, seguridad jurídica, legalidad y expedites en la impartición de justicia y con ello evitar se apliquen sanciones que han prescrito, y que resultan ser dolosas y absurdas.

" PRESCRIPCIÓN CON EL FIN DE QUE ÉSTA NO SE CONFIGURE EN RELACIÓN CON LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SUS TRABAJADORES, SE REQUIERE QUE SE LLEVEN A CABO TODOS LOS ACTOS CORRESPONDIENTES DENTRO DEL TÉRMINO PREVISTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Este precepto legal dispone que prescriben en tres años las facultades de las autoridades para imponer las sanciones establecidas en la ley invocada. Asimismo, el artículo examinado establece dos momentos a partir de los cuales debe iniciar el cómputo de dicho término; el primero de ellos corre a partir del día siguiente a aquel en que se

hubiera incurrido en responsabilidad, y el segundo inicia a partir del día en que cese la conducta, si ésta es de carácter continuo; finalmente, el propio numeral señala que la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así pues, y con independencia de que se esté en presencia de cualquiera de los supuestos enunciados, la autoridad debe practicar todas las diligencias pertinentes para definir la situación del servidor público, incluyendo su citación al procedimiento administrativo de responsabilidades, dentro del término de tres años que para tal efecto prevé el artículo 78, fracción II, del ordenamiento legal de que se trata, pues de no hacerlo de esa manera, sus facultades sancionadoras prescriben."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XV, Agosto de 2002. Pág. 1140.

" RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS UNA VEZ INICIADO EL PROCEDIMIENTO DE. COMIENZA A COMPUTARSE NUEVAMENTE DESPUÉS DE LOS TREINTA Y TRES DÍAS QUE TIENE LA AUTORIDAD PARA DICTAR RESOLUCIÓN Y NOTIFICARLA.- Si bien es cierto que el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace mención alguna acerca de que el plazo para la prescripción de las atribuciones para imponer sanciones, se deba contar a partir del día siguiente al en que concluyan las investigaciones que lleven a determinar si el servidor público incurrió o no en responsabilidad administrativa,

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. I.2o.A.27 A

Revisión fiscal 882/2000. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Kurbe Rivas. Secretaria: Eva L.

Cervantes Caballero. *Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Agosto de 2001. Pág. 1410.*

4.6. DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN Y EN QUE MOMENTO SE HACE VALER CADA FIGURA JURÍDICA.

La Caducidad y la Prescripción, son dos figuras que tienen como finalidad el de suspender y extinguir derechos que se han creado al servidor público por el simple transcurso del tiempo, pero se diferencian, fundamentalmente en que la primera de las mencionadas es condición para el ejercicio de la acción que solo debe de analizarse cuando se hace valer por parte legítima, y la segunda de las mencionadas debe de estudiarse de manera oficiosa en la cual se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes.

De conformidad en lo que establece el artículo 78 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que la misma prevé, ya que cuentan únicamente con un lapso de 30 días naturales.

Contrario a ello la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver un procedimiento teniendo como finalidad el de evitar que los procedimientos permanezcan abandonados por un lapso mayor de un año o de manera

indefinida por las partes de acuerdo a lo que establece el artículo 373 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.7. ANÁLISIS ENTRE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.

En general la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen una similitud en cuanto al procedimiento administrativo disciplinario, como lo es el ofrecimiento de pruebas, admisión y desahogo, debiendo hacer hincapié que el ordenamiento supletorio a la segunda de las mencionadas, lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles, contrario a lo que establece la primera de las mencionadas, ya que se debe de homologar un solo código federal para ambas legislaciones federales.

Por cuanto hace a las obligaciones que deben de observar los servidores públicos en el correcto desempeño de sus funciones, se debe observar que existen veinticuatro fracciones en cada una de las legislaciones federales, mismas que se encuentran contemplada en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las sanciones consistentes en el: Apercibimiento, Amonestación Pública, Suspensión, Destitución, Sanción Económica e Inhabilitación son las mismas que se aplican en las dos legislaciones vigentes.

De acuerdo a la publicación realizada en el Diario Oficial de la federación, el día 13 de marzo del 2002, se modifican los artículos transitorios de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que a la letra dicen:

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.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Artículo Tercero.- Con la salvedad a que se refiere el transitorio que antecede, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Cuarto.- Las autoridades a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, que no cuenten con los órganos y sistemas previstos en los artículos 11 y 35, dispondrán para su establecimiento de un plazo que no excederá de sesenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, para lo cual realizarán las adecuaciones procedentes a sus reglamentos interiores, manuales de organización o disposiciones equivalentes.

Artículo Quinto.- Los servidores públicos que deban presentar declaraciones de situación patrimonial en los términos de este ordenamiento legal y que no hayan estado obligados a presentarias conforme a la ley que se deroga, dispondrán por única vez de un plazo de sesenta días naturales para presentar la declaración a que se refiere la fracción I del artículo 37 de esta Ley, contados a partir del día siguiente a que concluya el .
plazo señalado en el transitorio que antecede.

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.

Artículo Séptimo.- Con el fin de actualizar la información patrimonial de los servidores públicos con que cuenta la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la declaración de modificación patrimonial a presentarse en el mes de mayo de 2002, por única vez, los servidores públicos deberán proporcionar la información que se indique en el formato que al efecto emita dicha Dependencia, el cual deberá ser dado a conocer de manera oportuna.

Artículo Octavo.- La Secretaría deberá emitir, en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la

entrada en vigor de este ordenamiento. el Código de Ética. en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley.

Artículo Noveno.- Las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en particular de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a esta Ley o a los artículos de este ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la Ley que se deroga, con la salvedad que se establece en el transitorio segundo de esta Ley.

Por lo que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos será para los servidores públicos que se encuentran dentro de los lineamientos que establece el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir se empleara únicamente y exclusivamente para los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

Contrario a lo se establece en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su ámbito de aplicación será por y en contra de los servidores públicos de la federación siendo sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo

108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales derogando todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con la creación de la Secretaría de la Función Pública, se logra fusionar en un solo ente, los mecanismos de control y evaluación de la actividad gubernamental.

SEGUNDA.- La responsabilidad del servidor público deriva del tipo de responsabilidad civil, cometida en el ejercicio de una función pública o bien ostentando su cargo fuera de su servicio.

TERCERA.- Para determinar el monto de una sanción económica impuesta a un servidor público con motivo de su infracción, propongo deba ser demandado ante el Órgano Judicial para que este fije el monto de la sanción y así pueda hacerse efectiva mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

CUARTA.- Existe una franca contradicción entre lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y nuestra carta magna, en cuanto al medio de aplicación de la inhabilitación, pues dicha ley establece que esta sanción será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente jurisdiccional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el derecho de libre trabajo puede vedarse por resolución gubernativa cuando ofenda los derechos de

la sociedad, por ejemplo, los actos de cohecho, extorsión, abuso de autoridad, etc.

QUINTA.- La relación contractual que aceptamos entre el servidor público y el estado es la originada por el acto unión, ya que dicho servidor público presta sus servicios con motivo de un nombramiento o bien, por percibir una remuneración por parte del estado, tal como lo establece nuestra legislación.

SEXTA.- Ahora bien, no obstante estar de acuerdo con lo anterior, existe una omisión en torno a la figura del prestador del servicio por honorarios, quien debe ser contemplado en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, como un Servidor Público de confianza.

SÉPTIMO.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al referirse a casos de responsabilidad grave, es omisa en señalar cuales son los parámetros para establecer dicha gravedad y con base en la cual deberá conocer la Secretaría de la Función Pública.

OCTAVO.- No existe término para exponer una queja o denuncia por irregularidades cometidas por el servidor público, por lo que debe considerarse que dicho término está sujeto a las especificaciones de la

prescripción regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en estudio.

NOVENO.- Anterior a las reformas del 21 de julio de 1992 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no especificaba la forma de interrupción de la prescripción, por lo que con dichas reformas actualmente se interrumpe con la notificación del inicio del procedimiento administrativo disciplinario, es decir, con la notificación de la citación para el desahogo de la audiencia de ley.

DECIMO.- El Procedimiento Administrativo Disciplinario como conjunto de actos jurídicos emanados de una autoridad debe observar las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

DÉCIMO PRIMERA.- La figura de la caducidad se contempla únicamente en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y por tratarse de una legislación federal; resulta factible adicionarse a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad de no acudir a legislación alguna como supletoria a la ley de la materia.

DECIMO SEGUNDA.- En casos de lagunas legislativas como es el caso del ofrecimiento, valoración y desahogo de pruebas aportadas dentro del procedimiento administrativo disciplinario, debe acudirse al Código Federal

de Procedimientos Civiles, por ser el adecuado y no así el Código Federal de Procedimientos Penales.

DECIMO TERCERA.- En virtud de lo anterior, propongo se legisle debidamente la forma de operación e interrupción de la caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DECIMO CUARTA.- No existe diferencias entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, solamente en su ámbito de aplicación, ya que la primera de las mencionadas se aplica a los Servidores Públicos del Distrito Federal y la segunda a los Servidores Públicos del Gobierno Federal. Y las obligaciones que deben de salvaguardar son de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismas que se contemplan en su artículo 47 y 8 respectivamente.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Parte General. Editorial Porrúa. México, 1996.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial. Porrúa, México 1995

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

ARELLANO GARCIA, Eduardo. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, México 1994.

BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tercera Edición, Tomo II, Argentina 1990.

CARDENAS F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México 2000.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de responsabilidad de los Servidores Públicos. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2001.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Décimo Sexta Edición. Editorial Cajica, México 1996.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil, Octava Edición, Editorial Harla México, 1999.

RECASENS SICHES, Luis. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Editorial Porrúa México 1999.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésimo Cuarta Edición. Editorial Porrúa, México 2001.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1995.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Harla.
México 2000.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

CARRILLO FLORES, Antonio. La responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la Republica No. 16, Vol. III. Enero – Febrero 1982.

DEL VAL, Enrique. La Ley Federal de Responsabilidades. Un código de conducta, Revista de Administración Pública No. 57/58, Enero – Junio. INAP, México 1984.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de Motivos, México, 1983.

Enciclopedia Salvat. Tomo 10, Salvat Editores, España.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, Revista Mexicana de Justicia, No. 4 Volumen III, Octubre – Diciembre, México, 1985, Página 43.

WWW.SECODAM.GOB.MX.