



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

LA INCORPORACIÓN DE LA FLAGRANCIA A LOS PROCEJIMIENTOS PARA
LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, CONTEMPLADOS
EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JORGE GUEVARA MIJAREZ

ASESOR: LIC. ANDRES LÓPEZ LARA

MÉXICO

2005.

m. 342391

AGRADECIMIENTOS

A DIOS.

A ti señor te agradezco infinitamente, por la vida que me has dado, por los buenos y malos momentos en que has estado conmigo, y por permitir alcanzar mis sueños sin contratiempos.

A MI UNIVERSIDAD. *Escuela Nacional de Estudios Profesional Aragón*

Por darme conocimiento, alegría, amigos, por acogerme y prepararme para enfrentar la vida, porque gracias a esa magnífica Casa de Estudios, tengo grandes y maravillosas enseñanzas y recuerdos, que me hacen sentir orgulloso de ser un UNIVERSITARIO.

A MIS PADRES. *Jorge Guevara Hernández y Maura Mijarez Flores*

Les agradezco haberme dado la vida, haberme cuidado y procurado, gracias por enseñarme a salir adelante y sobre todo por confiar en mí; ahora que están tan lejos de mí me doy cuenta de cuanto los amo y lo mucho que me hacen falta, porque gracias a ustedes me he convertido en lo que ahora soy.

A MIS HERMANOS.

Laura. Mi sangre, mi gran ejemplo, mi cariño incondicional, hermana gracias por creer en mí y por enseñarme ese espíritu de lucha que llevas en tu ser, por favor cuídate mucho que siempre estaré al pendiente de ti para ayudarte en tus desaciertos.

Javier. Tengo la fortuna de tenerte como hermano, gracias por ser como mi padre cuando no estaba éste, por enseñarme a ser honesto y trabajador, por orientarme y apoyarme durante la carrera, gracias por estar cuando te necesito.

Los quiero mucho.

A MI ESPOSA. *Claudia I. Robles González*

Para ti tengo mil palabras de agradecimiento, tú me has ayudado mas que nadie, tu amor llego a cambiar mi vida, he podido salir adelante junto a ti; hemos construido un hogar y una familia hermosa, y solo le pido a dios que sigamos siendo tan felices como hasta ahora. Te amo

A MI HIJO. *Leonardo Guevara Robles*

Tú que tienes tanta luz, y que eres fuente inagotable de mi amor, quiero que sepas que eres mi mundo, mi motivo de ser y de estar, mi vida entera, mis fuerzas para seguir adelante, porque tenerte entre mis brazos ha sido la mayor alegría, agradezco infinitamente a dios el solo hecho de que existas.

A MIS AMIGOS.

Jesica y Erick. Amigos verdaderos, gracias por estar a mi lado y ser mis cómplices y confidentes, gracias por estudiar conmigo y motivarme a conseguir llegar al final, gracias por todos y cada uno de los buenos y malos momentos que vivimos, por el esfuerzo, sacrificio y sobre todo por compartir conmigo la etapa mas hermosa de mi vida.

A MI ASESOR. *Lic. Andrés López Lara*

Gracias por su apoyo, dirección y paciencia que hicieron posible la realización de este trabajo que hoy digo con orgullo es nuestro.

MIS JEFES DE TRABAJO. *Lic. Ligia Morales Cortes*

Gracias por todas sus enseñanzas, por ser paciente y amiga, porque gracias a usted he podido escribir acerca de lo que creo, por motivarme, recordarme y hasta presionarme para que llegara este día tan anhelado en mi vida.

Lic. Héctor Serrato Ramírez. Le agradezco su apoyo, comprensión y motivación, día a día he podido percatarme de la gran persona que tengo como jefe, le agradezco las facilidades que me dio durante el desarrollo del presente trabajo.

ESPECIAL *Lic. Jorge Luis Mejía Alonso*

Licenciado primero quiero agradecerle porque sin conocerme, me brindo la oportunidad de participar en su equipo de trabajo, también por ser un gran ejemplo a seguir, y por preocuparse en todo momento de nuestra preparación tanto mía como de mis ex-compañeros de trabajo, a quienes apreció mucho, sin duda alguna le agradezco él haber dado el primer paso hacia la profesionalización.

De igual forma *DEDICO* el presente trabajo, a las personas siguientes:

A mi abuelo finado *Rafael Guevara.*

A mis tíos, *Rúben, Yolanda y Alejandro Guevara,* gracias por todo.

A mi prima, *Elvira Guevara.*

A mis sobrinos *Jorge Carlos, Daniel y Arturo Morales.*

A mis amigos y ex compañeros de trabajo, *Ricardo Noya Trejo, Jose Guadalupe Pacheco Ibarra, Valentín Bernardino, Ignacio Ugalde y Miguel Angel García.*

LA INCORPORACIÓN DE LA FLAGRANCIA A LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, CONTEMPLADOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO 1. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1 Antecedentes Constitucionales de 1857 a 1917 -----	6
1.1.1 Reforma Constitucional de 1982.-----	22
1.1.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.-----	25
1.1.3 Principales reformas.-----	28
1.1.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----	32

CAPITULO 2 LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

2.1 Procedimiento de Investigación de los Hechos -----	40
2.1.1 Presentación de Quejas o Denuncias.-----	47
2.1.2 Requisitos de Procedibilidad.-----	50
2.1.3 Tramitación.-----	54
2.1.4 Conclusión.-----	59
2.1.5 Otras disposiciones administrativas aplicables al Procedimiento.-----	62
2.1.5.1 Lineamientos y Criterios.-----	63
2.1.5.2 Usuario Simulado.-----	65
2.2 Procedimiento Disciplinario. -----	69
2.2.1 La instrucción del procedimiento disciplinario.-----	71
2.2.2 Etapas del Procedimiento.-----	73
2.2.3 Audiencia de ley.-----	79
2.2.4 Conclusión del Procedimiento.-----	81
2.2.4.1 Sanciones.-----	86
2.2.5 Elementos para determinar la sanción administrativa.-----	91

CAPITULO 3 MARCO JURIDICO Y CONCEPTUAL DE LA FLAGRANCIA.

3.1 Concepto de flagrancia.	95
3.1.1 Naturaleza Jurídica.	97
3.1.2 Fundamento Constitucional y Legal.	99
3.1.3 Características.	105
3.1.4 La flagrancia en materia penal.	107
3.1.5 La flagrancia equiparada y los casos de urgencia.	112

CAPITULO 4 PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 Reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	117
4.1.1 Incorporación de la flagrancia.	121
4.1.1.1 Al procedimiento de Investigación.	125
4.1.1.1.1 El usuario simulado.	127
4.1.1.2 Al procedimiento disciplinario.	130
4.1.2 Beneficios.	134
CONCLUSIONES.	138
BIBLIOGRAFÍA.	141
ANEXO ÚNICO	144

INTRODUCCIÓN

Hoy en día nuestro país se encuentra inmerso en un proceso de profundas transformaciones en sus ámbitos político económico y social, lo que necesariamente conlleva la evolución de todas aquellas instituciones y estructuras normativas que pudiesen resultar obsoletas y anacrónicas, lo que implica la renovación del marco jurídico, de ahí la imperiosa necesidad de renovar las leyes, para adecuarlas más a la realidad; necesidad que fue considerada por los legisladores, quienes en su afán de combatir la corrupción y contar con un gobierno transparente, expiden la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor el trece de marzo de dos mil dos (núcleo central de la presente investigación), derogando 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.

Parte fundamental de esta reforma fue el perfeccionar esta nueva Ley que significa renovadas expectativas en el control del servicio público, en la que todos a los servidores públicos se les exige, actúen con eficiencia, honestidad, transparencia, vocación de servicio y apego al ámbito de sus facultades y atribuciones; no hacerlo supone incurrir en responsabilidades que dan origen a procedimientos administrativos en los que se puede imponer una sanción que va desde una amonestación hasta la destitución e inhabilitación.

Sin duda alguna en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra un avance respecto de la ley que le antecede, ahora bien también se considera que la incógnita de sí con la nueva ley se cumplen las expectativas planteadas por el legislador, sí el sistema que adopta de justicia administrativa, es el mas adecuado a la realidad, aun están pendientes de contestarse. Durante el desarrollo del presente trabajo, se aborda la necesidad, de diseñar normas que se ajusten a la realidad y la normatividad, complementando y adicionando la Ley vigente, con el único fin de que esta sea más eficaz en el combate a la corrupción, dotando de mas armas para obtener un resultado satisfactorio, al enfrentar la corrupción

administrativa, la cual comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros.

En este tenor, la investigación propone considerar una figura jurídica, establecida en la Constitución Política, que ha sido observada solo en materia penal, refiriéndome específicamente a la "flagrancia", pues si esta se presenta en la comisión de un delito, también se puede presentar en la comisión de una irregularidad administrativa que infrinja las leyes, pues la única condición que se requiere, es que la autoridad administrativa, se percate del hecho irregular, en el mismo momento en el que se esta realizando este.

Por ello, dada la importancia del tema y la necesidad que se presenta de seguir día a día en el combate a la corrupción, y toda aquella actividad que transgreda la ley, se propone incorporar la figura de la flagrancia a los procedimientos para sancionar servidores públicos, dotando de mas facultades, a las autoridades encargadas de la aplicación de las mismas, con el objeto de explicitar en la Ley determinadas atribuciones en materia de responsabilidades en el servicio público en las que se doten a la Secretaria de la Función Pública, a los Titulares de los Órganos Internos de Control y a los titulares de las áreas de auditorias, quejas y responsabilidades, se dispondría que dichas autoridades cuando así lo consideren podrán durante el procedimiento de investigación, a través de la figura del usuario simulado (considerando al usuario simulado como el medio para llegar a la flagrancia), corroborar la comisión de un hecho irregular por parte de los servidores públicos, en el mismo momento en que se este llevando acabo, es decir, que la autoridad administrativa pueda en flagrancia, detectar los hechos irregulares, lo que conllevaría a iniciar de forma inmediata el procedimiento disciplinario respectivo, con la intención de que no se demore el procedimiento, considerándose la flagrancia de manera especial, para determinar la sanción administrativa.

Es de resaltarse que en la actualidad, la lucha contra la corrupción, sé a tratado de manera más directa, con campañas como "ya no mas mordidas",

“radiosegundos contra la corrupción”, “cineminutos contra la corrupción” etc., por parte del gobierno federal, y en específico de la Secretaría de la Función Pública, que buscan dar un nuevo enfoque de transparencia y confiabilidad de los actos del gobierno, por lo que se espera que el presente trabajo, también pueda aportar algo a dichas campañas y en general a los resultados de eficacia que se pretenden obtener, y aunque la propuesta no esta enfocada a lanzar una nueva campaña contra la corrupción, si puede sentar las bases para posteriormente llevarla acabo, pues con la incorporación de la flagrancia a la Ley, se pondría bajo advertencia a los servidores públicos corruptos, que en cualquier momento la autoridad administrativa, estaría vigilando su actuar.

La secuencia de la investigación, estará conformada en el capitulo uno, por un breve estudio de los antecedentes mas importantes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el que se pretende comprender la evolución de la misma, para adecuarse mas a la realidad del entorno social, en el capitulo dos, se estudiara de manera practica, los procedimientos para aplicar sanciones administrativas, contemplados en el Capitulo II de la citada ley, que comprenden del artículo 10 al artículo 24 de la misma, posteriormente, se estudiara la figura jurídica de la flagrancia, considerada por el derecho penal, para finalmente terminar con la propuesta de reforma a la ley, para incorporar a la flagrancia en los procedimientos de investigación y disciplinario.

Esperando que con la culminación de la presente tesis, se compruebe que la flagrancia debe ser considerada en materia administrativa, y no solo en el ámbito penal, como una figura importante para atacar la corrupción, que conlleve a la obtención de mejores resultados, y por ende mayor credibilidad al nuevo gobierno de la transparencia.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Antecedentes Constitucionales de 1857 a 1917.

Comenzando por el estudio de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, la cual fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de ese mismo año, se puede decir que es la primera Constitución del México Independiente que establece un catálogo de responsabilidades públicas, pero al igual que sus antecesoras de los años de 1814 y 1824, con un enfoque básicamente de naturaleza penal y política, no establece de forma concreta los aspectos disciplinarios de la función pública, es decir, no se ocupó de la responsabilidad administrativa, propiamente dicha, ya que la primera de las mencionadas, establecía que la responsabilidad de los funcionarios públicos se determinaba mediante el juicio de residencia, el cual revestía básicamente características de naturaleza política y penal.

La idea que adopta la Carta Fundamental de 1857 se manifiesta en el mismo sentido que lo hiciera la Constitución de 1824, refiriéndose a los delitos comunes y oficiales. Es conveniente precisar en este punto que el vocablo "delitos comunes" debe entenderse respecto de esta normativa, en contraposición de los delitos oficiales y no de aquellos del orden federal, es decir que este término no atiende a la división que hace en nuestro sistema jurídico actual de delitos del orden común y del orden federal.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 fue suprimido el bicameralismo y por consecuencia el procedimiento bi-instancial en el conocimiento de las responsabilidades públicas, pues al desaparecer el Senado, el Congreso de la

Unión se componía únicamente por la Cámara de Diputados, quien representaba el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose la Suprema Corte de Justicia, de fungir como Jurado de Sentencia.

El Título Cuarto de aquella Constitución estableció la responsabilidad de los servidores públicos, sin hacer referencia a los demás empleados de la Federación, como se aprecia en el contenido de su artículo 103, en el que se reguló la responsabilidad de una minúscula parte de los servidores públicos del Estado al establecer:

“Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son los responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa (sic) de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.¹

“Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, los cuales no fueron regulados en las leyes secundarias, fuera del contexto penal”.²

El criterio que privó, fue el de separar el Juicio Penal por delitos oficiales, de la Declaración de Procedencia cuando se trataba de iniciar un proceso penal por delitos comunes, en este último caso, el Congreso se erigía en Gran Jurado, declarando por mayoría absoluta de votos, si éste procedía o no, de ser afirmativo el acusado quedaba separado de su función y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México, 11 edición., editorial Porrúa, México, 1982, pág. 624

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4 edición, editorial Porrúa, México 2001, pág. 46

Ahora bien, respecto de los delitos oficiales, el Congreso conocía como jurado de acusación, determinando si el acusado era culpable o no, y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia definir la pena respectiva. Si el Congreso determinaba que el funcionario era culpable, se le ponía a disposición de la Corte, la cual después de escuchar al reo, al fiscal y a quien lo hubiere acusado, procedía a imponer la pena que correspondiera.

Posteriormente, en el año de 1874, algunos preceptos contenidos en el Título Cuarto de la Constitución en estudio fueron reformados debido al restablecimiento del sistema bicameral.

Con la finalidad de que se aprecien claramente las modificaciones que con dicha reforma sufrió el referido Título constitucional consideramos necesario enunciar:

a) El Congreso se integraba nuevamente con la Cámara de Diputados y la de Senadores.

b) En el caso de delitos oficiales, la Suprema Corte de Justicia dejó de fungir como jurado de sentencia, pasando las atribuciones que como tal tenía a la Cámara de Senadores, es decir, después de la reformas correspondía a ésta actuar como jurado de sentencia, mientras que la Cámara de Diputados continuaba fungiendo como jurado de acusación;

c) Con el restablecimiento de la Cámara de Senadores, surge la necesidad de incluir en el artículo 103 constitucional a los miembros de ella como sujetos de responsabilidad;

d) Al mismo precepto legal le fue adicionado un párrafo que establecía que "los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún

empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el período en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel fuero, previniendo, asimismo, que esta disposición fuera aplicable respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión”;³ y

e) Por último, la Cámara de Diputados fue facultada para erigirse en gran jurado y para formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, esta facultad, antes de las reformas, estaba reservada al Congreso de la Unión.

En conclusión, podemos decir que la Constitución de 1857, contempló dos instituciones: 1) el antejuicio, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios, toda vez que no se podía proceder en contra de ellos si la Cámara de Diputados (posteriormente la Cámara de Representantes) no había formulado la declaración de procedencia; 2) el juicio político tenía lugar en aquellos casos en que los altos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, este juicio se tramitaba ante el Congreso, integrado únicamente por la Cámara de Diputados la que fungía como jurado de acusación y ante la Suprema Corte de Justicia, fungiendo ésta como jurado de sentencia; después de las reformas que en el año de 1874 sufrió esta Constitución (restableciendo el sistema bicameral) correspondió conocer del juicio político solamente al Congreso por medio de sus dos cámaras, a la de Diputados como jurado de acusación y a la de Senadores como jurado de sentencia.

Ahora bien, cabe señalar que las disposiciones constitucionales de 1857, en materia de responsabilidades, fueron reglamentadas por la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, promulgada el 3 de noviembre de 1870 por el Presidente Don Benito Juárez, o mejor conocida como “Ley Juárez”. Esta ley fue la primera que se emitió en nuestro país en materia de responsabilidad de los servidores públicos. “Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época,

³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. pág. 704

respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857".⁴

Debemos recordar que antes que la Constitución de 1857 sufriera reformas (en el año de 1874), el Congreso integrado únicamente por la Cámara de Diputados, fungía como jurado de acusación cuando los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación eran de carácter oficial.

Esta legislación se encargó de definir en su artículo 2, las faltas u omisiones oficiales, aunque los delitos de este carácter no fueron definidos. Sin embargo, en el artículo 1 enumeró aquéllos que deberían considerarse como delitos oficiales: "La ley determina cuáles son los delitos o oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio, la usurpación de funciones, la violación de las garantías individuales y, en general, cualquier violación grave de la Constitución y leyes federales (art.1): La pena o sanción por la comisión de delitos oficiales será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez (art. 4)".⁵

De acuerdo con la "Ley Juárez", se debía entender por falta oficial la infracción a la Constitución o leyes federales de poca importancia; la omisión oficial fue definida como la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones propias de un encargo.

Los sujetos de responsabilidad, según este ordenamiento, podían ser los Diputados, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados, éstos sólo en el caso de violaciones a la Constitución y leyes federales y por último el Presidente de la República, quien únicamente podía ser acusado durante su encargo por la comisión de los ilícitos de

⁴ CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, editorial Porrúa, México 1982, pág. 36

⁵ JUÁREZ MEJÍA, Godofino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Ed. Porrúa, México 2002, pág. 44

traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Ahora bien, analicemos los procedimientos que la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios estableció para conocer y sancionar a quienes incurrieran en la comisión de delitos, faltas u omisiones oficiales:

a) En el caso de delitos oficiales, el Congreso actuaba como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia, pero en el año de 1874 cuando se volvió al sistema bicameral el jurado de sentencia lo integró la Cámara de Senadores. Las sanciones a que se hacían acreedores los funcionarios responsables de estos delitos consistieron en la destitución del cargo y la inhabilitación por un término de 5 a 10 años.

b) El procedimiento establecido en el caso de las faltas u omisiones oficiales fue similar al anterior, variando únicamente en el sentido de que el jurado de acusación se limitaba a resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad del funcionario y quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena, misma que podía ir desde una suspensión hasta la inhabilitación de uno a cinco años tratándose de las faltas oficiales y en el caso de las omisiones oficiales se dispuso como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Resulta interesante analizar la penalidad prevista en la Ley Juárez, pues demuestra que sanciones como las que prescribe el actual artículo 113 Constitucional y la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13, tales como la suspensión, destitución e inhabilitación, no son de reciente creación en nuestro sistema jurídico, sino que ya forman parte de la tradición punitiva con la que se ha pretendido castigar la conducta inmoral de quienes hacen mal uso de las funciones públicas.

Como podemos apreciar de los artículos que comprendieron a esta legislación, no se estableció un procedimiento para sancionar a los funcionarios

públicos que incurrieran en la comisión de delitos comunes. No obstante, cabe señalar que la Constitución de 1857 en su artículo 104 facultó al Congreso para que, en calidad de gran jurado, emitiera la declaración de procedencia, es decir que determinara si había o no lugar para proceder en contra de algún funcionario por la comisión de delitos de esa naturaleza y en caso positivo dicho sujeto era separado de su encargo y puesto a disposición de los tribunales comunes.

Continuando con el estudio de las diversas disposiciones que rigieron en México, antes de la reforma constitucional de 1982, la cual se tratará más adelante, tenemos que en el año de 1896, se expide durante el gobierno de Porfirio Díaz la llamada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, siendo esta la segunda ley en materia de responsabilidades. Al igual que la Ley Juárez, reconoció la responsabilidad por delitos, faltas u omisiones oficiales, así como la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo del encargo que estuvieran desempeñando.

En este apartado no nos detendremos a analizar los procedimientos utilizados por esta ley para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación por la comisión de delitos oficiales, en razón de que éstos fueron idénticos a aquellos que estableció la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del año 1870 y que han sido objeto de estudio anteriormente. Esto también es aplicable en cuanto a las sanciones previstas por esta legislación.

La responsabilidad por delitos oficiales, sólo podía exigirse durante el tiempo en que el acusado se encontraba en ejercicio de su encargo y hasta un año después de concluido éste.

La ley en estudio, dispuso la necesidad de la declaración de procedencia en los casos de responsabilidad por delitos comunes cometidos por altos funcionarios que gozaban de fuero constitucional.

Esta declaración debía ser pronunciada por la Cámara de Diputados erigida en gran jurado. El procedimiento instaurado ante ella podía culminar con la declaración de procedencia, o bien con la manifestación de que no había lugar a proceder en contra de ellos; también se estableció un procedimiento de "Declaración de Inmunidad" para que un alto funcionario a través de una solicitud a la Cámara de Diputados, suspendiera la substanciación de un juicio iniciado en su contra.

Al igual que las leyes anteriores, en esta norma tampoco se reguló una responsabilidad con bases jurídico-administrativas, recibiendo sólo atención las responsabilidades políticas y penales de los altos funcionarios, sin que la responsabilidad administrativa fuera considerada, ya que no tenía una base jurídica, dejando a un lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

Posteriormente, la Constitución de 1917 resultó relevante en cuanto a la regulación de las responsabilidades administrativas o disciplinarias, en virtud de que dio pauta para que el Congreso de la Unión expidiera una ley reguladora de la responsabilidad de todos los empleados de la Federación, sin embargo el original Título Cuarto, establecía las bases de la responsabilidad de los altos funcionarios, sin incluir a los empleados de la Federación.

Fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales de los altos funcionarios (Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados locales), y el procedimiento previsto para la persecución de los mismos consistió:

a) Tratándose de delitos comunes, la Cámara de Diputados en calidad de gran jurado, era la facultada para declarar por mayoría absoluta de votos si procedía o no

actuar contra el acusado y en caso afirmativo, éste quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

b) En el caso de delitos oficiales, conocían las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia, en la inteligencia de que ésta última no podía actuar sin la previa autorización de la primera. La intervención de la Cámara de Senadores concluía con una declaración que era una auténtica sentencia, ya fuera absolviendo o condenando al acusado. Sus resoluciones eran inatacables en todos los casos. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el período en que el funcionario ejerciera su cargo y un año después de su conclusión.

Definió como faltas o delitos oficiales a aquéllos actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio del interés público o del buen despacho de los asuntos.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917 es, con algunos cambios, el mismo que el de 1857. Ésta tenía seis artículos (103 al 108) y la de 1917, siete (108 al 114); sin embargo, el artículo 110 que sería el adicionado, forma su contenido exactamente con el de la última parte del 103, de aquí la adición en la reforma constitucional de 1874. Sus artículos 112, 113 y 114 son iguales a los 106, 107 y 108, respectivamente, de la del 57. El artículo 108 de la Carta vigente es casi idéntico al 103 reformado (en 1874 y 6 de mayo de 1904) de la Constitución del 57; se agregaron como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República y los Diputados locales, y se excluyó al Vicepresidente, además, de los delitos oficiales del Presidente, se retiraron la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral. El 109 es en esencia el mismo 104 de la Constitución precedente, con algunas precisiones (al final del segundo párrafo se señala que "la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación"), pero sobre todo, con una adición final, que exceptúa al Presidente de la

República de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, sino a la del senado, pues al delito común se le dará tratamiento de delito oficial.⁶ (sic)

Con la expedición de esta nueva Constitución, la ley existente en materia de responsabilidades (la de 1896) resultó inoperante, en razón de que fue creada en tiempos de la Constitución de 1857, por ello surge la necesidad de expedir una nueva ley en esta materia, a fin de que se reglamentara el nuevo Título Cuarto de la nueva Constitución Federal.

Las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980.

En virtud de lo anterior, no fue sino hasta el 30 de diciembre de 1939, cuando se promulgó la llamada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados". Esta legislación se emitió durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas.

El nuevo ordenamiento continuó por la línea trazada por las legislaciones precedentes, ya que siguió regulando sólo la responsabilidad política y penal de los funcionarios. Concedió acción popular para denunciar los delitos o faltas cometidas por cualquier funcionario o empleado de la Federación.

La ley se encontraba dividida en seis Títulos con un total de 111 artículos y seis transitorios. La ley de 1940, en su artículo 3 establecía que el Presidente de la República sólo podía ser acusado, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Extendía la responsabilidad a los denominados altos funcionarios de la Federación, considerando como tales a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios

⁶ Ibidem, pág. 48

de Estado, a los Jefes de Departamento Autónomo y al Procurador General de la República, así como a Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Gozando de fuero Constitucional: los Diputados y Senadores Propietarios, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas locales.

Asimismo, ampliaba la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por delitos y faltas oficiales que omitieran en el Desempeño de los encargos que tenían encomendados.

Los delitos cometidos por altos funcionarios, se encontraban establecidos en el artículo 13:

- I.- El ataque a las Instituciones Democráticas.
- II.- El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- III.- El ataque a la libertad de sufragio.
- IV.- La usurpación de atribuciones.
- V.- La violación de garantías individuales.
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento de las Instituciones.
- VII.- Las omisiones de carácter grave en los términos de las fracciones anteriores.

"Estos supuestos delitos no pueden ser tales pues están redactados en forma tan vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de tipicidad, sirven tan sólo para regular los llamados juicios políticos nunca para conformar un tipo penal."⁷

⁷ CARDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Editorial Porrúa 1982, pág. 67

Para los efectos de esta ley se reputan como Altos Funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, a los Jefes de Departamento Autónomo y al Procurador de la República.

También quedaron comprendidos en esta ley los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Las sanciones por delitos cometidos por los Altos Funcionarios consistían según el artículo 15 en:

- I.- Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido;
- II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos o encargos u honores, por un término no menor de cinco años ni mayor de diez;
- III.- Inhabilitación para desempeñar toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior.

Por faltas oficiales, la sanción consistía en la suspensión del cargo por un término de uno a seis meses. En cuanto a las sanciones aplicables a los delitos cometidos por los demás empleados y funcionarios de la Federación, dependiendo del tipo legal del que se tratara, la sanción sería prisión y multa, y/o destitución, suspensión o inhabilitación para obtener otro cargo. Las sanciones antes mencionadas, se imponían, sin perjuicio de la reparación del daño moral.

En lo tocante a las faltas oficiales, se establecía que serían sancionados en la forma en que lo determinaran las leyes y reglamentos respectivos.

El procedimiento a seguir, de acuerdo a la ley podía iniciarse por el particular, pues se concedía en el artículo 8 de la misma, acción popular para denunciar los delitos y faltas que se encontraban establecidos en la misma, teniendo como

característica el que, si la sentencia hubiese sido absolutoria, la persona que hubiera hecho la denuncia no podría ser castigada por el delito de calumnia judicial, siempre y cuando demostrara ésta, que tuvo motivos justificados y que obró en beneficio del interés general.

Asimismo, se facultaba para iniciar las averiguaciones pertinentes al Procurador General de la República, al Procurador de Justicia Militar, al Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y a los Agentes del Ministerio Público.

El Título Tercero de esta ley trata del procedimiento respecto a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas, conociendo de estos delitos, llamados políticos, el Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento básicamente ante la Cámara de Diputados como Cámara de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

Tratándose de los demás funcionarios y empleados de la Federación, y del Distrito Federal, que cometieran delitos o faltas oficiales (artículo 18), remitía, en cuanto al procedimiento, a lo señalado en el Código de Procedimientos Penales, sea Federal o del Distrito Federal, según fuere el caso, pero previniendo que en tales casos se juzgaría por un jurado de responsabilidades oficiales, y si se trataba de delitos no comprendidos en el artículo 18, quedaban sujetos a los tribunales ordinarios.

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados, estaba formado por siete individuos que eran:

1.- Un representante de los servidores públicos de la federación, del Distrito Federal o Estado.

2.- Un representante de la prensa.

3.- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario o empleado público;

4.- Un profesor;

5.- Un obrero;

6.- Un campesino;

7.- Un agricultor, industrial o comerciante.

El jurado de responsabilidades conocería:

1.- De los delitos oficiales cometidos por lo funcionarios y empleados de la Federación.

2.- De las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados.

La creación del jurado de responsabilidades, en opinión del Licenciado Raúl F. Cárdenas "fue un fracaso, pues se pensó que los jurados populares serían implacables contra quienes en ejercicio de su encargo, cometían hechos en perjuicio de la colectividad, esperanza que resultó contraproducente, pues en lugar de resultar beneficioso para combatir a los malos funcionarios, consecuencia extraordinariamente perjudicial para la colectividad por las atribuciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos, sólo se condenó a policías y carteros, aún cuando no hubiera pruebas en su contra, de aquí que la ley de 1939, fue denominada como "Ley de Carteros".⁸

"El establecimiento del sistema y el sometimiento del procedimiento al jurado de responsabilidades, hicieron incompatibles las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de 1939, con las disposiciones contenidas en el ordenamiento penal y otro del procedimiento expresamente en la ley de 1940".⁹

Este ordenamiento contempló una figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha, el "Enriquecimiento Inexplicable", mediante el cual se

⁸ Idem, pág. 86

pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podía ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. "El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal no por resultado, configurándose éste, lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público".¹⁰

La siguiente Ley de Responsabilidades es decretada por el ejecutivo el 31 de diciembre de 1979, durante el gobierno de José López Portillo, derogó la que databa de la época de Lázaro Cárdenas de 1940; la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", entró en vigor el 04 de enero de 1980 y de la misma haremos a continuación un análisis de sus principales títulos.

Las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas no fueron cubiertas con la promulgación de esta ley, la cual también se concentró fundamentalmente en los delitos penales y oficiales de los empleados y altos funcionarios públicos.

En su artículo primero estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo.

Los delitos oficiales fueron definidos como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho de los asuntos del Estado.

La ley en estudio, en su artículo 3º, enumeró aquellos delitos que deben considerarse de carácter oficial, sin embargo no nos detendremos a hacer mención

⁹ Ibidem, págs. 105 y 106

¹⁰ DEL VAL BLANCO, Enrique, *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un Código de Conducta*, Revista de Administración Pública, Enero-Febrero 1983, pag. 63

de ellos, basta con recordar que son de naturaleza meramente política y el procedimiento instaurado para conocer de los mismos difiere dependiendo de la persona que los cometa.

Cuando se trataba de delitos oficiales imputados a los funcionarios procedía el llamado juicio político, que se desarrollaba ante el Poder Legislativo, siendo necesaria la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, el cual fungía como jurado de sentencia. Se trataba de un procedimiento para definir una responsabilidad política.

Para los empleados que no estaban considerados como altos funcionarios, es decir que no gozaban de fuero constitucional y que incurrían en la comisión de delitos de esa misma naturaleza, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases:

La primera en forma ordinaria ante un juez penal hasta la formulación de las conclusiones; y

La segunda se desarrollaba ante un jurado popular denominado "Jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación", el cual dictaba la sentencia correspondiente.

Las faltas oficiales fueron definidas como las infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y del buen despacho administrativo y que no trascendieran al funcionamiento de las instituciones del gobierno.

La responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo era exigible durante el período en que el funcionario ejercía su encargo o dentro de un año después de concluido aquél.

En cuanto a los delitos comunes, previó que todo funcionario o empleado era responsable por la comisión de los mismos, en iguales condiciones que los particulares, con la salvedad de que para proceder en contra de los altos funcionarios era necesario que la Cámara de Diputados pronunciara la declaración de procedencia.

Todos los ordenamientos legales y constitucionales que hasta aquí se han analizado, no habían previsto la regulación de las responsabilidades administrativas de los empleados o funcionarios que participan en el ejercicio de la función pública. Ésta definición de la responsabilidad propiamente administrativa y la creación de un marco normativo de disciplina hacia el interior del aparato gubernamental, no surgió sino hasta la reforma constitucional de 1982, la cual estudiaremos a continuación.

1.1.1 Reforma Constitucional de 1982.

No fue sino hasta el día 2 de diciembre de 1982, que se sometió al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, a efecto de promover nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos y actualizarlas de acuerdo con las demandas de la Nación, y cabe señalar que dicha reforma estuvo inspirada en la propuesta de campaña del ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien propuso a la Nación una "renovación moral de la sociedad".

Derivado de la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, se proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos, estableciendo los principios que regirán su conducta, los cuales son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo, las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Dos aspectos de orden introductorio que debemos destacar en cuanto a esta reforma constitucional, en razón de que fueron de gran trascendencia e importancia para nuestro sistema jurídico respecto de las responsabilidades de aquellos que detentan el poder público son:

a) Se introdujo el término servidor público como denominación genérica de todos aquellos que desempeñan una labor, encargo o comisión en el área pública, desapareciendo la antigua distinción entre los empleados, funcionarios y altos funcionarios; y

b) Se establece por fin un verdadero sistema de responsabilidades de orden administrativo, que trasciende a las de carácter penal, civil y político que se habían venido contemplando.

La reforma constitucional a los artículos 108 al 111, del Título Cuarto, aprobadas en diciembre de 1982, precisó las responsabilidades de los servidores públicos, dándole también carácter y contenido a las diferentes modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos. Con estas reformas fueron cubiertas muchas de las lagunas que encontramos tanto en las constituciones como en las leyes secundarias que precedieron a ésta.

Con la modificación al Título Cuarto de la Constitución "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", se crea un sistema integral de responsabilidades que abarca a los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, estableciendo en el artículo 108 que los servidores públicos son:

- Presidente de la República.
- Representantes de elección popular.
- Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados.

- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.
- Los servidores del Instituto Federal Electoral.
- Los Gobernadores de los Estados.
- Los Diputados a las Legislaturas Locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
- Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Con relación a este artículo, el autor Sergio Monserrit Ortiz Sotero, consideró que: "...el propósito de la reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento señala en forma enunciativa, quienes deben ser considerados como servidores públicos".¹¹

De igual forma se facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que expidieran las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Carta Magna, teniendo que observar lo dispuesto en los artículos siguientes:

"Artículo 109 Constitucional, Fracción III:

- Aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollaran autónomamente, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.
- Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, aumenten substancialmente su patrimonio."

¹¹ ORTIZ SOTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, pág. 1

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán:

-Las obligaciones de los servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones empleos cargos o comisiones.

-Las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

-Las sanciones además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, las que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

La reforma al Título Cuarto de la Constitución, estuvo acompañada de reformas al Código Penal, Código Civil, y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose así las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, teniendo como finalidad establecer un nuevo sistema de responsabilidades administrativas.

1.1.2 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 31 de diciembre de 1982, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo propósito fundamental fue el reglamentar el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como establecer las bases jurídicas de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que es aquella que se origina por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, que orientan la actividad de la Administración Pública Federal y garantizan el buen funcionamiento del Estado.

El precepto constitucional que fundamenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el artículo 109, al establecer que:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos...".

También podemos decir que el fin que persigue esta ley es combatir la irresponsabilidad en el servicio público, toda vez que ésta genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, erosiona al estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos, como lo señala la propia exposición de motivos de la ley en comento.

El ordenamiento legal en análisis, se encuentra dividido en cuatro Títulos: El Primero de ellos se destina a las disposiciones de carácter general; el Título Segundo regula a las responsabilidades políticas; el Título Tercero está dedicado a las responsabilidades administrativas; y el Título Cuarto se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos.

En materia de responsabilidades políticas se estableció cuáles son las conductas que afectan los intereses políticos fundamentales y su buen despacho, previendo además, las sanciones correspondientes. Para fincar éste tipo de responsabilidad se instituyó el Juicio Político, cuya tramitación es ante el Poder Legislativo. Es un procedimiento de carácter bicamaral, en el que la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, el cual sigue vigente, pues no se ha derogado ésta parte de la ley. Por otra parte, "se elimina la deformación conceptual de la institución del Gran Jurado, precisando, en el Juicio Político, en que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, terminología

más adecuada a las instancias instructoras de enjuiciamiento, propias de nuestra tradición jurídica".¹²

El Título Tercero está destinado a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mismas que son autónomas del procedimiento político y del procedimiento penal, siendo que el legislador se vio en la necesidad de crear y regular un nuevo procedimiento, contemplado en este mismo título y al cual se le denominó "Procedimiento Administrativo Disciplinario", el cual será motivo de estudio en el capítulo siguiente. El capítulo primero de este título, en el artículo 47 enlista, las obligaciones de los servidores públicos, define claramente cuáles son las conductas a las que éstos deben sujetarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Cabe resaltar que con la distinción de las obligaciones de los servidores públicos, consagrados en el citado artículo 47, se puso fin a la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia habían estado en vigor en las últimas cuatro décadas.

El Título Cuarto de la ley, vino a innovar en el sentido de que estableció el registro patrimonial de los servidores públicos y de quienes tienen la obligación de presentar su declaración patrimonial, señalando que esta declaración la tienen que presentar los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento hasta el Presidente de la República, así como quien ocupa cargos similares en la administración pública paraestatal.

La declaración patrimonial representa un verdadero instrumento en contra de la corrupción y que a la vez coadyuva en la persecución del enriquecimiento ilícito, figura que se introdujo en nuestro sistema jurídico desde el año de 1940, en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de los Funcionarios y Empleados de la

¹² CARREÑO CARLON, José, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, I.N.A.P. serie Praxis No. 60, pág. 37.

Federación del Distrito y Territorios Federales, de los Altos Funcionarios de los Estados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece, que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se compone de cuatro modalidades; penal y civil, sujetas a las leyes respectivas, y la política y administrativa, que se regulan por ésta ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. En esta ley se establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas de las cuales, según sea el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo, de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Sin duda alguna, podemos concluir que la citada ley, constituyó un gran acierto de los legisladores, pues la realidad del pueblo mexicano exigía la expedición de normas que sometieran y comprometieran el actuar de los servidores públicos, sentando las bases del sistema de responsabilidades administrativas en el Estado Mexicano, tan es así que la misma tuvo una vigencia de 20 años.

1.1.3 Principales Reformas.

A continuación, analizaremos de forma somera, las principales reformas que sufrió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo al cuadro siguiente:

FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.	CONTENIDO.
<ul style="list-style-type: none"> • 11 de enero de 1991. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se adicionó la fracción XXI del artículo 47 y se recorrió la numeración de las dos

	fracciones subsistentes posteriores con su mismo texto, adecuándose respecto a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
<ul style="list-style-type: none"> • 21 de julio de 1992. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley, resaltando se excluyó de la fracción I del artículo 78, la responsabilidad no estimable en dinero, y regula la interrupción de la prescripción.
<ul style="list-style-type: none"> • 10 de enero de 1994. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reformó el artículo 78, párrafo primero, y se adicionó un artículo 77bis y una fracción tercera al artículo 78, relativos al resarcimiento de daños y perjuicios a particulares.
<ul style="list-style-type: none"> • 26 de mayo de 1995. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se derogaron los artículos 3, 51 y 79, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia, con motivo del establecimiento del sistema de responsabilidades propio para el Poder Judicial Federal.
<ul style="list-style-type: none"> • 12 de diciembre de 1995. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reforma la fracción VI del artículo 3, el primer párrafo del artículo 51 y el segundo párrafo del artículo 79, para adecuar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y regular los órganos de justicia del fuero común y el Consejo de la Judicatura.
<ul style="list-style-type: none"> • 24 de diciembre de 1996. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se reformaron los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, nombra y remueve a los titulares de los O.I.C. y de las Áreas de Auditoría, Responsabilidades y Quejas.

El 11 de enero de 1991, como consecuencia de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual tenía y tiene hasta la fecha, la facultad de recibir quejas o denuncias por parte de los individuos que se ven afectados en las prerrogativas mínimas de respeto que les otorga el hecho de ser personas, y por tanto él darle seguimiento a las mismas, el legislador consideró necesario que los trabajos de la Comisión contaran con el apoyo jurídico que permitiera garantizar eficacia y oportunidad en el ejercicio de sus funciones. Por lo que se propuso la adición del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para incorporar a éste una fracción, la XX bis, que estableció que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos tienen la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta les solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

El 21 de julio de 1992, se reformaron los artículos 4, 9, 10, 12, 17, segundo párrafo y fracción II, 47, primer párrafo y fracciones VII, XVIII y XX, 51, segundo párrafo, 53, segundo párrafo, 56, fracciones V y VI, 60, 64, fracción II, 70, 71, primer párrafo y fracciones II y III, 73, primer párrafo, 77, primer párrafo, 78, fracción I, 79 y 80 primer y último párrafos y fracción VIII.- Adiciona los artículos 3, con la fracción I bis, 47, con un fracción XXIII; la cual tuvo como objetivo fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título Cuarto de la Constitución; contar con órganos y sistemas en relación con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, la imposición de sanciones y el mejoramiento de los procedimientos administrativos; asimismo se excluyó de la fracción I del artículo 78, que preveía el supuesto relativo a las faltas administrativas que no fueran estimable en dinero.

Posteriormente el 10 de enero de 1994, se propuso establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. La responsabilidad directa del Estado deriva de que éste, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la

selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. No obstante ello, el ilícito se produce, debiendo asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

Continuando con el estudio de las reformas arriba indicadas, el 26 de mayo de 1995, al expedirse la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se derogaron los artículos 3, 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia, ya que se considero un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden, o dañan dichos objetivos. El título relativo reglamenta el Título IV de la Constitución, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder Judicial Federal, las sanciones administrativas que les son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

La reforma del 12 de diciembre de 1995, fue derivada de que en diciembre de 1994 fueron aprobadas diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes todas ellas a lograr el mejoramiento de los sistemas de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia. La reforma constitucional de 1994 buscó fundamentalmente el fortalecimiento de nuestro Estado de Derecho.

La reforma del 24 de diciembre de 1996, tuvo su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual estableció la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo. Para ello, se debían aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo, se dotó a éstas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de su función; Amplia la actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en lo que toca al nombramiento y remoción de los titulares de los órganos de control interno de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y propone la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción.

Finalmente podemos señalar que la última reforma hecha a la ley en cita, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del 2003 bajo el mandato del presidente Vicente Fox Quezada, con lo que se reformaron los artículos 9, 12 y 33, relativos a la procedencia del Juicio Político, sin dejar de recordar que ya se encontraba vigente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma se estudia a continuación.

1.1.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con el Gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada, es que vienen a tomar fuerza las ideas del combate a la corrupción y la transparencia, es por ello que los Diputados Federales del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional dentro de la Cámara de Diputados, elaboraron y presentaron al pleno de dicha Cámara la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002, y de conformidad con su artículo primero transitorio, entró en vigor a partir del día 14 del mismo mes y año, esta ley compuesta por 51 artículos, se establece como un ordenamiento sólo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quedando excluidos de esta ley, el juicio político y la declaración de procedencia, procedimientos que aún están vigentes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo, es importante señalar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incluye entre otros aspectos de relevancia, los de la creación del registro público de servidores públicos sancionados,

el garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, la expedición de códigos de ética en las dependencias y entidades federales; amplía los términos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos, y establece el embargo precautorio a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones económicas.

A comparación de su antecesora, en el título segundo "Responsabilidades Administrativas" contempla en XXIV fracciones del artículo 8 las obligaciones de los servidores públicos, y en el artículo 7, los principios que rigen las funciones de éstos, los cuales son: 1) legalidad 2) honradez 3) lealtad 4) imparcialidad y 5) eficiencia.

Analizando las diferencias que existen entre ambas leyes de responsabilidades, encontramos que la de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 47, establecía en la fracción XIX, que se debían atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que recibieran de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de ésta, mientras que por otra parte la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos menciona en su artículo 8 fracción XVI, atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos, obligando consecuentemente a que se atiendan los requerimientos no solo de la Secretaría, sino de los contralores y titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siendo una infracción grave la inobservancia a esta disposición.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 5 define a las diferentes autoridades que conocerán del procedimiento administrativo y, que en su caso, impondrán las sanciones

correspondientes, siendo estas la propia Secretaría de la Función Pública (a partir del mes de diciembre de 2003, ya que anteriormente se le denominaba Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), el Titular del Órgano Interno de Control, así como el Titular del Área de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; asimismo en lo que corresponde a las sanciones administrativas, se suprime la sanción de apercibimiento público o privado, ya que se consideró que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente, y lo cual desde un particular punto de vista contenía el mismo efecto que la amonestación, esto es, sólo un llamado de atención, para observar sus obligaciones como servidor público; por otro lado, se establece una sanción máxima de hasta un año para la suspensión, y una mínima de seis meses para la inhabilitación, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro; asimismo establece la gravedad del incumplimiento de las obligaciones del servidor público, que puede ir de una sanción de inhabilitación, además de la sanción de destitución, ampliando el margen para la imposición de las sanciones.

Por otra parte en su artículo 15 establece:

"Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta **tres tantos** de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados".

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya no fija la sanción económica que se debe aplicar, sino que establece como en la Constitución Política Federal, que podrán ser hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos, o de los daños o perjuicios causados, pero sin que sea menor o igual a éstos.

En cuanto a las sanciones administrativas y su aplicación, la ley en comento a diferencia de su antecesora, establece:

"Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

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

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

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación."

Como se mencionó anteriormente, la sanción de apercibimiento público y privado, desapareció al considerarse que la amonestación cumple el mismo fin, de igual forma la ley en estudio, vino a simplificar la aplicación de las sanciones administrativas, ya que señala que la suspensión y la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por las autoridades señaladas en la propia ley como lo son la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente; mientras que para las sanciones económicas de manera clara señala que serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación; implementándose el embargo precautorio de bienes, en cualquier fase del procedimiento administrativo, a fin de garantizar el cobro de posibles sanciones económicas.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la ley; en este sentido podemos decir que dicho embargo es una medida precautoria para evitar que el estado no recupere lo perdido, garantizando los gastos y erogaciones que se generen.

Por lo que se refiere al Procedimiento Administrativo Disciplinario, resulta conveniente realizar el siguiente comparativo, con la finalidad de comprender mejor los cambios que se establecieron en la reciente ley de responsabilidades:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
ARTÍCULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:	ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

<p>I.- Citará 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</p>	<p>I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de ley, y demás disposiciones aplicables.</p>
<p>También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.</p>	<p>En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.</p>
	<p>Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.</p>
	<p>ARTICULO 21.- ... II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.</p>

<p>ARTICULO 64.- ...</p> <p>II.- 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 las sanciones administrativas</p>	<p>III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.</p>
	<p>La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.</p>

Un aspecto importante que se establece en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es que una vez concluida la audiencia de ley, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, pero si deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan; y una vez desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y

cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes, plazo que podrá ser prorrogado por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades, y transcurrido el plazo, se emitirá ésta, misma que se notificará en un plazo no mayor de diez días hábiles a los implicados, y los efectos de su ejecución, al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, cabe mencionar que dicho procedimiento será analizado en el capítulo II del presente trabajo.

Por lo que hace a la prescripción de las facultades de las autoridades administrativas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 34, un término más amplio que la anterior ley, ahora se tiene un término de cinco años, tratándose de infracciones graves, mismo que se interrumpe con el inicio del procedimiento disciplinario, es decir, una vez que se cita al probable responsable a la audiencia de ley.

Para concluir con el presente capítulo considero que vale la pena resaltar que sin duda alguna, la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, representó un gran avance en la evolución del sistema del procedimiento disciplinario, toda vez que todos y cada uno de los cambios mencionados anteriormente, tienen como finalidad el mejorar el sistema de imposición de sanciones administrativas, buscando el legislador una mayor calidad en la prestación del servicio público, y sobre todo un combate a la corrupción más efectivo.

CAPITULO 2

LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

2.1 Procedimiento de Investigación de los Hechos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé en su Capítulo II, titulado "Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas" (abarcando del artículo 10 al 34), los dos procedimientos para la aplicación de sanciones administrativas, y al primero de ellos se le conoce como "Procedimiento de Investigación de los Hechos o Procedimiento de Atención Ciudadana", el cual surge con la imperiosa necesidad de mejorar los servicios públicos federales y contar con la información veraz y oportuna que permita detectar áreas críticas para actuar de manera preventiva para combatir la corrupción.

Este Procedimiento se refiere a la captación, seguimiento y conclusión (turno al área de responsabilidades o, en su caso acuerdo de archivo por falta de elementos) de las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos por irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y tiene su fundamento jurídico en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese sentido, consideramos necesario comenzar por definir quien tiene el carácter de servidor público para efectos de aplicación de la ley en comento, encontrando que el artículo 108 Constitucional señala en el párrafo primero lo siguiente:

"...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados, y, en

general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...”

En virtud de lo anterior, solo a las personas indicadas les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y por tanto sólo a ellos se les puede iniciar un procedimiento de investigación de hechos, ya que únicamente quien tiene el carácter de servidor público, puede ser sancionado administrativamente; desprendiéndose que el término más genérico que se utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de empleo, cargo o comisión que desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

En esa tesitura el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

En el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se indica: “Son 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.”

Esta Ley destaca la participación del “Servidor Público”, en particular con el ejercicio de la función pública, sujetándose a un régimen especial a partir de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de la función pública.

Por consiguiente, el servidor público es aquel que con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, contribuye a la realización de la función pública del Estado, en cualquiera de las actividades que legalmente tenga asignadas y en cualquiera de sus ámbitos de competencia, debiendo destacarse siempre la función pública, y no el beneficio propio, debiéndose conducir siempre con legalidad, entendiéndose ésta como el deber de ajustarse a la ley.

Una vez definido, quien tiene el carácter de servidor público, es conveniente señalar que el artículo 109 constitucional en su fracción III, establece la obligación de que se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos que afecten con sus actos u omisiones, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, es decir, el citado artículo, faculta al Congreso de la Unión, para expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos, en la que se señalen las sanciones administrativas para quienes incumplan con los principios antes señalados y los procedimientos para la aplicación de dichas sanciones.

Por su parte, el artículo 113 Constitucional establece de forma concreta las causas de responsabilidad administrativa, y señala que en las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se determinara las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplaran la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones; pero que en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

“El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan

impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; así mismo tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos”¹³

Continuando con el fundamento jurídico del Proceso de Atención Ciudadana o de Investigación de Hechos, encontramos que el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le confiere a la Secretaría de la Función Pública, entre otras atribuciones, la siguiente:

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

Para cumplir con tal atribución los Órganos Internos de Control, mejor conocidos como Contralorías Internas de las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, mismas que forman parte estructural de la Secretaría de la Función Pública, así como la propia Contraloría Interna de dicha Secretaría, de acuerdo al artículo 27 fracción II, numeral 3 del Reglamento Interior de la misma, deberán recibir las quejas y denuncias que se presenten, por infringir las obligaciones y por la inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el practicar investigaciones sobre sus actos, y en su caso, turnar el asunto al área de responsabilidades correspondiente para fincarles las responsabilidades a los servidores públicos de la entidad o dependencia respectiva o de la propia Secretaría, e imponer las sanciones administrativa que correspondan.

De igual forma, el procedimiento de atención ciudadana o de investigación de hechos encuentra su fundamento en la propia Ley Federal de Responsabilidades

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M, México 1994, pág. 509.

Administrativas de los Servidores Públicos en su Artículo 1º fracción IV, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

...

IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones..."

Asimismo, el artículo 4º de la citada ley establece que las autoridades competentes para incoar los procedimientos de investigación de hechos, y el procedimiento administrativo disciplinario, son las distintas áreas de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin dejar pasar que la Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), también tiene facultad para aplicar la ley, misma que se establece en los artículo 3 fracción III de la ley en comento.

En resumen tenemos que los principales órganos y autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son la Secretaría de la Función Pública de quien dependen jerárquica y funcionalmente los Titulares de los Órganos Internos de Control y los Titulares de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Como principal sustento, tenemos el artículo 10 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que

cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

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

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.”

De aquí se desprende que tanto la Secretaría de la Función Pública, como los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben atender las quejas y denuncias que se presenten, y resolverlas con eficacia, de acuerdo a las normas que expida la Secretaría a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, con fundamento en el artículo 31. fracciones I, IV y VII del Reglamento Interior de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual puede establecer las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las quejas y denuncias relacionadas con la actuación de los servidores públicos, así como de las peticiones sobre los trámites y servicios; es entonces que en uso de la facultad antes mencionada, la Secretaría expidió en el mes de abril del 2002, los “Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos”, aplicables al Procedimiento de Atención Ciudadana, por tanto es de señalarse que dichos lineamientos, son la herramienta básica de las autoridades administrativas, que tienen la obligación de investigar los hechos presuntamente irregulares.

En esta tesitura cabe hacer mención que el Procedimiento de Atención Ciudadana, no se encuentra detallado en la ley de la materia, si no que la misma, le confiere a la Secretaría la facultad para expedir las normas que regulen el citado proceso, mismo que analizaremos a continuación.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el pasado 12 de diciembre de 2003, las facultades de los Titulares de los

Órganos Internos de Control, y del área de Quejas, de instruir el procedimiento de investigación de hechos, para realizar el turno al área de responsabilidades, quedaron comprendidas en los artículos 63 y 64, del citado ordenamiento, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 63.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento: investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar...

Artículo 64.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tendrán en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que correspondan a los titulares de dichos órganos, las facultades siguientes:

III. Los titulares de las áreas de Quejas:

1. Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando acabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda...”

Podemos concluir entonces de acuerdo con lo antes expuesto, que el Proceso de Atención Ciudadana o de Investigación de Hechos, es el instrumento o medio, en virtud del cual tanto la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, como los Órganos Internos de Control de las entidades y dependencias, reciben, investigan y atienden de forma eficiente, las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos, en apego a los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, que para tal efecto expide la Secretaría.

2.1.1 Presentación de Quejas y Denuncias.

Una de las funciones más importantes para el presente trabajo y para el procedimiento administrativo disciplinario, es la referente a la recepción de quejas y denuncias, ya que el mismo constituye el inicio del actuar de la autoridad administrativa, y representa el derecho de todo ciudadano de poder quejarse o denunciar a los servidores públicos que infrinjan la ley; así resulta conveniente definir la queja y la denuncia, haciendo notar las diferencias entre estas, luego entonces podemos observar que en la ley de la materia no se definen estos conceptos, ni tampoco realiza alguna distinción para su trámite, motivo por el cual la Secretaría de la Función Pública, las definió en los lineamientos y criterios como:

"a) Queja: manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

b) Denuncia: manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero."¹⁴

Como se desprende la anterior transcripción, una queja y una denuncia, son aquellas que tienen relación con el incumplimiento de las obligaciones, y por tanto pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo cargo o comisión, concluyendo que la queja

¹⁴ SECODAM. Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana. México, 2002. pág. 10

es la relación de hechos que haga un particular a la autoridad, por actos u omisiones llevados a cabo por un servidor público, que presumiblemente viole normas jurídicas y/o administrativas y que lesione sus propios derechos.

Por su parte encontramos que la denuncia es definida como:

“Acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la Ley o los reglamentos para tales hechos...”

Acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales”.¹⁵

Basándose en los anteriores conceptos, se concluye que la denuncia es una narración de hechos que haga un particular a la Autoridad, de actos u omisiones llevados a cabo por servidores públicos, que presumiblemente viole normas jurídicas y/o administrativas y que lesione derechos de terceros.

“D) Finalmente, la queja equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los funcionarios judiciales, y por ello asume un carácter administrativo.”¹⁶

Como se desprende de las definiciones transcritas anteriormente, aunque en esencia, una queja y una denuncia se pueden entender como lo mismo, su diferencia radica en el hecho que la primera de las mencionadas la realiza la misma persona que es afectada en su esfera jurídica, mientras que la denuncia la realiza un tercero

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, 1999, Tomo de la letra D-H, pág. 899.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 2647.

que hace del conocimiento de la autoridad, hechos que afectan la esfera jurídica de otra persona, sin embargo generalmente dichos términos son confundidos y usados indistintamente.

Una vez entendidos los términos de queja y denuncia, cabe recordar que el fundamento legal para dar la atención a las quejas y denuncias se encuentra estipulado en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se indica que: en las dependencias y entidades se establecerán "unidades específicas", a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y/o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento de investigación de hechos.

Dichas quejas y denuncias podrán ser presentadas tanto por ciudadanos como por los propios servidores públicos, toda vez que la ley no señala una calidad específica de quien puede presentarlas, relatando los hechos de los cuales han tenido conocimiento, siendo para estos últimos, una obligación que esta enmarcada en la fracción XVIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que les ordena:

"XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones Aplicables".

De esta manera, el ciudadano puede presentar con absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, derecho que es protegido por la misma ley en su artículo 8 fracción XXI, ya que un servidor público puede ser sancionado por inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, al quejoso o

denunciante, con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes la formulen o presenten.

Dentro de los mecanismos de captación tenemos que pueden hacerse del conocimiento la autoridad respectiva, ya sea en forma directa, ante los Órganos Internos de Control en el área de quejas, ubicadas en las dependencias y entidades; ante la Secretaría de la Función Pública, a través del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), por internet a través de su página, por correo o por fax. o incluso, se puede iniciar un procedimiento de investigación de hechos, por el resultado de una auditoría que emita el área de auditoría del Órgano Interno de Control de que se trate, o de las observaciones que genere la Auditoría Superior de la Federación, entre otras.

Es relevante señalar que durante el proceso de atención de quejas o denuncias, se encuentra quizá una de las más importantes funciones que realiza un Órgano Interno de Control, ya que a través de su investigación puede reunir los elementos probatorios de los cuales se presume la existencia de irregularidades y la aplicación posterior de sanciones administrativas o incluso denunciar las de carácter penal, en caso de ser procedente.

2.1.2 Requisitos de Procedibilidad.

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el único requisito en la presentación de quejas o denuncias es que contengan datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, es decir, que contengan elementos o datos suficientes y veraces que permitan el inicio de la investigación correspondiente.

Cabe señalar que de acuerdo a algunos doctrinarios, en caso de queja o denuncia, se debe requerir al interesado la información con que cuente, así como los elementos probatorios de los hechos y, en su caso, la ampliación de la información, a efecto de contar con los elementos necesarios para su tramitación; situación que en la mayoría de los casos no sucede, ya que únicamente basta con la presentación de la queja, para que se inicie la investigación correspondiente.

En este sentido y aunque la ley no exige mayor requisito que el que contengan elementos, para iniciar el procedimiento de investigación de los hechos, la Secretaría de la Función Pública, indica en sus lineamientos y criterios, que la instancia captadora verificará que las quejas o denuncias contengan:

a) Datos del quejoso o denunciante: nombre, edad, domicilio, entidad federativa, municipio y localidad, teléfono, nacionalidad y documento que acredite su identidad, a falta de éste se anotará la carencia del mismo.

b) Protesta de ley para que se conduzca con verdad en sus manifestaciones, haciéndole saber al compareciente el delito y las penas en que incurre quien declara con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial, en términos de lo establecido por el artículo 247, fracción I, del Código Penal Federal. En caso de que se trate de un menor de edad, únicamente se le exhortará para que se conduzca con verdad.

c) Datos del servidor público involucrado: nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción, (dependencia, entidad, Procuraduría General de la República u otra institución pública). De no contar con dicha información cualquier otro dato que facilite su identificación, como su media filiación, que podrá consistir en:

- o Sexo, estatura, complexión, edad aproximada, color de ojos, piel, cabello, tipo de boca, cejas, nariz y señas particulares, y
- o En su caso, color de uniforme con sus particularidades y descripción del vehículo.

d) Trámite y/o servicio que originó la queja o denuncia.

e) Narración de los hechos: se redactará en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener:

- o Tiempo: día, mes, año y hora aproximada de los hechos;
- o Lugar: sitio específico donde se realizaron;
- o Modo o circunstancias de ejecución: narración progresiva y concreta de los hechos, se explicará con detalle el orden en que acontecieron, el trámite o servicio realizado, nombres de las personas involucradas y su participación (promovente, acompañantes, servidores públicos o personas presentes);
- o Pruebas: Deberán vincularse aquellas que aporte u ofrezca el quejoso o denunciante al transcribirse la narración de los hechos.

f) Ratificación: el compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia. La falta de dicha ratificación no será impedimento para su trámite.

h) Firma del acta: al término del acta que se elabore con motivo de la queja o denuncia, se asentará la firma del servidor público facultado para su formulación y de quienes hubieren intervenido en ella, y en su caso, de dos testigos de asistencia.

De los requisitos señalados anteriormente, solamente es necesario, para el inicio del procedimiento de investigación, el enumerado en el inciso "e", ya que si faltase alguno de los demás, esto no sería óbice para que la autoridad administrativa procediera con la investigación la cual adquiere un carácter de oficiosa, pues se convierte en una obligación para la autoridad competente el realizar la investigación de los hechos; sin embargo para que la investigación se realice de una forma más adecuada. es recomendable, solicitar al quejoso o denunciante todos los requisitos señalados en los incisos anteriores.

En los casos que proceda, si la queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios no se presenta por escrito, la instancia captadora deberá elaborar el acta correspondiente o, en su caso, proporcionar al interesado el formato o documento que corresponda, a fin de que sea debidamente requisitado.

Un aspecto importante que no se debe pasar por alto, para el correcto inicio e integración de procedimiento de investigación de hechos, es que la queja o denuncia sea originada por hechos u omisiones de servidores públicos, es decir, el denunciado forzosamente debe ser un servidor público, y este puede ser determinado o determinable:

- o Determinado.- se presenta cuando en la queja o denuncia se proporciona el nombre, cargo y lugar o área de adscripción del servidor público denunciado.
- o Determinable.- se presenta cuando sin aportar exactamente el nombre, cargo y lugar o área de adscripción del servidor público denunciado se aporten otros datos bastantes y suficientes que permitan identificar plenamente al servidor público, tales como descripción física y fisonómica, lugar y hora de los hechos.

En este sentido, tenemos que inclusive una queja o denuncia, puede ser procedente, aunque el servidor público presunto responsable, sea determinable, o como se conoce en materia penal, se inicia la investigación contra quien resulte responsable, finalmente lo que persigue el espíritu de la ley es hacer que los servidores públicos sean responsables por sus conductas u omisiones, por tanto resulta de suma importancia que el quejoso o denunciante aporte elementos, datos o indicios, que permitan iniciar dicha investigación, no importando si la queja o denuncia fue anónima, o no se conoce la identidad del servidor público.

2.1.3 Tramitación.

Como ya se dijo anteriormente, el proceso de investigación de hechos no se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ni por ninguna otra ley, sin embargo la ley de la materia en su artículo 10 párrafo tercero establece que la Secretaría (refiriéndose a la Secretaría de la Función Pública) establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público, sean atendidas y resueltas con eficiencia, motivo por el cual la Secretaría emitió los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Procedimiento de Atención Ciudadana, siendo de observancia general para las autoridades encargadas en el ámbito de su respectiva competencia de realizar investigaciones por supuestas irregularidades administrativas cometidas por servidores públicos.

De igual forma cabe mencionar que la doctrina no se ha ocupado de tratar este procedimiento, pues los estudiosos del derecho sólo han estudiado el Procedimiento Administrativo Disciplinario, el cual trataremos más adelante, es así que de acuerdo con los citados lineamientos y criterios y a la experiencia personal como servidor público adscrito a un Órgano Interno de Control, tratare de explicar de forma sencilla la tramitación del procedimiento en estudio, comenzando por la captación de las solicitudes ciudadanas, es decir, la recepción de las quejas y denuncias, es realizado por las unidades que para el efecto tienen establecidas las dependencias y entidades de la administración pública y por diversos medios como pueden ser: correspondencia, personalmente (directa) o por vía telefónica, por medios electrónicos como el fax, internet, por buzón, o a través de los mecanismos de verificación de la calidad de los servicios públicos.

Una vez que se presenta la queja o denuncia, la instancia captadora debe realizar una clasificación de la misma, es decir examina la naturaleza de la solicitud ciudadana, diferenciando las relacionadas con conductas irregulares de los

servidores públicos, y las directamente vinculadas con los trámites y servicios, y estas se pueden definir como:

A) **Contra el servicio.**- Es la exposición por la que se hace del conocimiento de las autoridades, que la organización, los requisitos y/o el personal destinado a satisfacer necesidades públicas, son ineficaces. En este tipo de quejas la solución debe ser inmediata, independientemente de la posible responsabilidad administrativa de algún servidor público, que adicionalmente pudiera resultar.

La Secretaría de la Función Pública, se ha encargado de definir las como:

“Las manifestaciones efectuadas con relación a deficiencias en la prestación del servicio o al mejoramiento del mismo, así como algún requerimiento específico sobre la realización de trámites.

La Dirección General de Atención Ciudadana las ha clasificado en:

- **Seguimiento de Irregularidad:** manifestación con relación a deficiencias, anomalías o irregularidades, en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.
- **Sugerencia:** propuesta que se presenta con el fin de corregir, agilizar y mejorar la calidad de los servicios públicos y trámites federales.
- **Solicitud:** la que se realiza con el propósito de requerir la prestación o ampliación en la cobertura de un servicio, o atención de alguna necesidad en particular.
- **Reconocimiento:** el que se expresa respecto de la actuación de uno o varios servidores públicos o de un área administrativa de la Administración

Pública Federal por la calidad de la atención brindada o del servicio prestado.”¹⁷

B) Contra el servidor público.- Son las que pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, denominadas por la Ley de la materia como quejas y denuncias.

Cabe señalar que en el desarrollo del procedimiento de investigación de hechos, únicamente se refiere a las solicitudes que se presenten contra el servidor público, toda vez que las relacionadas con el servicio, tienen una atención inmediata, por lo que no se inicia dicho procedimiento; ahora bien una vez hecha la clasificación, el Órgano Interno de Control deberá analizar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que reciba, a efecto de determinar si éstas corresponden a circunstancias relativas a la propia dependencia, entidad o a la Procuraduría General de la República, o a hechos de servidores públicos adscritos a las mismas. Si derivado del proceso de investigación se llegara a concluir la incompetencia para conocer del asunto, se remitirá a la autoridad competente.

Una vez determinada la competencia de la autoridad administrativa, y después de determinar que se cuenta con los elementos suficientes para iniciar una investigación, se elabora el Acuerdo de Inicio de Procedimiento en el que describirá el fundamento jurídico para conocer del asunto, e iniciará, formalmente, la etapa de investigación, vinculando al servidor público involucrado con esta instancia y adquiriendo la obligación de tramitar dichas quejas y denuncias hasta su conclusión, de igual forma es importante señalar que en dicho acuerdo de inicio, se deben describir de acuerdo al caso, las acciones o líneas de investigación que se consideran necesarias para el esclarecimiento de los hechos. La autoridad que dicte un acuerdo de inicio, tiene la obligación de comunicar al quejoso o denunciante, a través de oficio, el inicio del procedimiento de investigación de los hechos, salvo que

¹⁷ SECODAM Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, México, 2002. Pág. 11

ésta fuese anónima, o cuando no se hayan aportado datos suficientes que permitan la comunicación con el interesado, casos en los que la notificación se practica por rotulón.

Después que se clasifica la queja o denuncia, se procede al registro, para esto se abre un expediente al que se le asigna un número de identificación, que deriva del consecutivo del "Libro de Gobierno" donde debe quedar plenamente registrada, de igual forma el expediente se tiene que registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadano (SEAC) de la Secretaría de la Función Pública, que es el sistema que desarrolla la secretaría, con la finalidad de verificar el desarrollo de las quejas y denuncias, así como tener una base de datos confiable, en el que se contenga la totalidad, así como situación en que se encuentran, las peticiones ciudadanas, presentadas en toda la Administración Pública Federal.

En la mayoría de los casos, se requiere a los quejosos y denunciantes, para que ratifiquen y/o amplíen su queja o denuncia, en esta fase de ratificación, los peticionarios pueden ampliar su queja o denuncia, a efecto de contar con más elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos, sin embargo no será requisito indispensable para la tramitación e investigación de una queja o denuncia su ratificación. Ninguna queja o denuncia que cuente con elementos suficientes para su procedencia se archivará por falta de interés o desistimiento del ciudadano.

"En el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez que la tramitación de las quejas y denuncias que cuenten con elementos, se deberá realizar de oficio.

Lo anterior, en virtud de que las normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues a los

particulares no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que está obligada o a exigirle actúe en forma determinada.”¹⁸

En esta etapa de investigación, y después que la queja o denuncia fue clasificada y registrada, se debe admitir o hacer llegar cualquier medio de convicción conducente al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravengan la ley, la moral o las buenas costumbres, de acuerdo a las acciones y líneas de investigación establecidas en el acuerdo de inicio; es decir, si en el acuerdo de inicio se estableció que se citara al servidor público probable responsable, así como que se requiriera información a una determinada área de la dependencia o entidad, pues entonces se cita al servidor público para que comparezca a la celebración de una audiencia de investigación, y se gira oficio a determinada área de la entidad o dependencia, solicitándole tal o cual información.

Así pues, el responsable de la investigación tiene que realizar una recopilación de pruebas para demostrar la veracidad de un hecho, en tal sentido puede valerse de cualquier persona conocedora de los hechos a investigar, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea pertenezca al implicado o a un tercero, sin más limitaciones que las de que: las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, como lo dispone el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia.

En virtud de lo anterior, durante el procedimiento de investigación se cita a comparecer, a todo aquel que sepa de los hechos, incluyendo al servidor público presunto responsable, a través de oficio citatorio en el que se deben describir los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que deberá comparecer, así como el lugar, la fecha y hora en que deberá presentarse. En caso de que comparezca con persona de su confianza y solicite se le dé participación, se le dará la intervención que proceda y se hará constar en el acta que al efecto se formule; en

¹⁸ Ibidem, pág. 8

caso de que el servidor público comparezca, se le hace saber detalladamente el motivo de la queja o denuncia y se pone a su disposición para su consulta, el expediente respectivo, se le concede el uso de la palabra para que manifieste lo que sabe y le consta o en su caso realice las manifestaciones en su defensa, si el servidor público involucrado aportare algún medio de prueba, debe asentarse en el acta que para tal efecto se levante; ahora bien si el servidor público no comparece el día y hora señalados en el citatorio, se procederá a elaborar la constancia de no comparecencia, pudiéndose emitir un segundo citatorio, en el que se establecerá un término para que se presente, o en su caso un apercibimiento de que en caso de que no comparezca, se aplicaran alguno de los medios de apremio que establece el artículo 23 de la ley de la materia.

La autoridad administrativa puede requerir la información que considere necesaria, con fundamento en los artículos 8 fracción XVI y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales establecen la obligación a los servidores públicos, de atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciban de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de ésta.

Todas y cada una de las actuaciones que realice la autoridad deben integrarse al expediente respectivo, y estar debidamente foliadas y archivadas conforme a la fecha de su recepción, esto con la finalidad de realizar adecuadamente la investigación, pues de todos los elementos recabados por la autoridad administrativa, se llega a una conclusión, la cual se analiza a continuación.

2.1.4 Conclusión.

La etapa de investigación, no podrá exceder de un término de 45 días hábiles, contados a partir del día en que se haya emitido el acuerdo de inicio de la queja o

denuncia, de conformidad con los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, del Procedimiento de Atención Ciudadana, o de Investigación de Hechos, lo cual significa que para la conclusión de dicho procedimiento la autoridad tiene un término de 45 días hábiles para finalizar las actuaciones de investigación, recabadas, desahogadas y valoradas las pruebas y demás documentación complementaria, excepto cuando por la naturaleza o complejidad del asunto no sea posible concluir con las investigaciones en el término antes señalado, caso en el que podrá emitirse un acuerdo de trámite en el que se contemple la prórroga de la etapa de investigación hasta por un periodo igual.

Para concluir el procedimiento de investigación de hechos se emitirá cualquiera de los siguientes acuerdos:

A) Archivo por falta de elementos: Procederá, cuando del análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación no se consideran suficientes para determinar la presunta responsabilidad del servidor público involucrado.

Cuando se determine el archivo del asunto por falta de elementos, y con posterioridad se llegare a contar con elementos suficientes para presumir la existencia de las responsabilidades administrativas imputadas a los servidores públicos, se podrá volver a tramitar el expediente, continuar con las actuaciones de la queja o denuncia, agotar las investigaciones y, en su caso, turnar el asunto al área de responsabilidades para las actuaciones que en derecho procedan.

B) Remisión del expediente al área de responsabilidades: Cuando de la investigación se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto por la ley de la materia, se turnará al área de responsabilidades el asunto para el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades.

De la misma forma, en cualquier momento de la etapa de investigación, cuando así proceda, podrá concluirse la misma mediante la emisión de los siguientes Acuerdos:

C) Incompetencia: Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control, en el sentido de abstenerse de conocer de la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, en virtud de la adscripción del servidor público, del área administrativa o de la institución involucrada. En este caso se deberá remitir el asunto al Órgano Interno de Control competente, o a la Secretaría de la Función Pública.

D) Improcedencia: Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control en el sentido de concluir la atención de una queja o denuncia, sin resolver el fondo de la misma, en virtud de que resulta material y jurídicamente imposible iniciar o continuar con la investigación del asunto, por tratarse de hechos distintos a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos o, por una causa superveniente.

El contenido de los acuerdos a que se refieren los incisos arriba señalados debe hacerse del conocimiento del quejoso o denunciante, en este sentido, la autoridad administrativa que realice la investigación y que emita alguno de los acuerdos arriba señalados, cuenta con un término de 10 días hábiles para notificarle al quejoso o denunciante, el acuerdo correspondiente, esto con la finalidad de mantenerlo informado de la conclusión de su denuncia.

Una buena investigación permite a la autoridad fincar las responsabilidades con mayor claridad en sus convicciones, con justicia y equidad o determinar con absoluta certeza, que no existen elementos que le permitan concluir que existe presunta responsabilidad administrativa, por eso, el expediente administrativo que se instrumente, constituye una herramienta esencial en todo procedimiento, ya que en él

se contienen todos los documentos y constancias de las actuaciones realizadas durante el trámite y gestión de la atención de quejas y denuncias.

Es entonces la buena integración del expediente de investigación, así como el juicio del instructor (área de quejas), los que a la postre permiten orientar su decisión al momento de determinar la posibilidad de turnar el asunto al área de responsabilidades para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y, consecuentemente, emitir la resolución que corresponda con estricto apego a la normatividad.

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

2.1.5 Otras disposiciones administrativas aplicables al Procedimiento.

Por lo que respecta a las diversas disposiciones aplicables al procedimiento, debemos recordar que el procedimiento de atención ciudadana no se encuentra regulado por ninguna ley, motivo por el cual dicho procedimiento únicamente se encuentra previsto por las normas que para tal efecto expide la Secretaría de la

Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, de acuerdo al artículo 37 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual establece:

“Artículo 37.- La Dirección General de Atención Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos...”

La Secretaría de la Función Pública, en su carácter de dependencia globalizadora en materia de control, está facultada para llevar a cabo el control, vigilancia, fiscalización y evaluación del ejercicio del gasto público federal; realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, en virtud de lo anterior, desde que se emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitió una serie de disposiciones administrativas, con la finalidad de regular el Procedimiento de Atención Ciudadana, motivo por el cual, como ya se dijo anteriormente, expidió el pasado primero de abril de dos mil dos, los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, los cuales analizaremos a continuación.

2.1.5.1 Lineamientos y Criterios.

Para la emisión de los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, la Secretaría consideró que para generar confianza y credibilidad en la actuación de la

Administración Pública Federal, fundamentalmente se requiere de un proceso de atención ciudadana con los elementos esenciales como el compromiso decidido de las dependencias y entidades, y particularmente de la Secretaría, la Dirección General de Atención Ciudadana y de los Órganos Internos de Control de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal; un seguimiento efectivo y minucioso de las peticiones que se formulen, teniendo informado al interesado desde la captación, hasta la conclusión de su asunto, y una participación ciudadana responsable.

Teniendo como finalidad el mejorar la calidad de los servicios públicos federales y contar con información veraz y oportuna que permita detectar áreas críticas para actuar de manera preventiva para combatir la corrupción.

Ahora bien, aunque dichos lineamientos no tienen el carácter de ley, estos se pueden considerar como normas administrativas, puesto que regulan la función administrativa del Estado, es por eso que estos lineamientos son de observancia para todas aquellas unidades involucradas en el procedimiento de atención ciudadana.

“Cuando los servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionan gravemente la confianza que la sociedad deposita en sus gobernantes; motivo por el cual, el reto más importante en la atención de una queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios, será la respuesta oportuna, profesional y eficaz de ésta, de tal manera que motive al ciudadano que se sienta afectado por el actuar de la Administración Pública Federal o de alguno de sus servidores públicos, a acudir ante las instancias competentes con la certeza de que será escuchado y atendido debidamente, y de esta forma, la participación ciudadana también se constituya en una medida preventiva que inhiba la práctica de conductas irregulares en la prestación de los trámites y servicios.”¹⁹

¹⁹ Idem, pág. 1.

Los lineamientos aludidos, se componen de cuatro capítulos, el primero de ellos, referente a los aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, mencionando entre otros aspectos, el fundamento jurídico, las atribuciones de las autoridades administrativas, así como los medios de captación, los mecanismos de verificación de los servicios públicos federales; en el segundo capítulo se señala la forma de atender las quejas, denuncias y peticiones sobre trámites y servicios; el capítulo tercero señala la manera en que se tiene que realizar la investigación de las quejas y denuncias, comprendiendo desde las facultades para iniciar una investigación, hasta la conclusión de la misma, y la comunicación al peticionario; por último su cuarto se refiere a las peticiones sobre los tramites y servicios.

2.1.5.2 Usuario Simulado.

Dentro de los Lineamientos y Criterios, la Secretaría de la Función Pública, estableció como un mecanismo de verificación de la calidad de los servicios públicos federales, la figura del "usuario simulado", de acuerdo a los servicios públicos de mayor demanda catalogados como de alto impacto, estos deberán ser evaluados periódicamente mediante operativos de fiscalización "Usuario Simulado", con el propósito de identificar áreas de oportunidad y proponer acciones de mejora a las instancias competentes, que aseguren una atención transparente, oportuna y en estricto apego a la normatividad.

De igual forma los lineamientos señalan que cuando los Titulares de los Órganos Internos de Control determinen realizar operativos de fiscalización "Usuario Simulado", éstos se llevarán a cabo en coordinación con la Dirección General de Atención Ciudadana.

Podemos señalar que el usuario simulado es una herramienta que permite:

- Captar permanentemente información sobre la calidad y transparencia de los servicios públicos;
- Identificar, detectar y combatir a la corrupción;
- Presentar propuestas de solución y seguimiento a compromisos de mejora.

De acuerdo a la Secretaría, dicha figura puede llevarse a cabo por servidores públicos, prestadores de servicio social y ciudadanos en general. técnicamente preparados que de manera permanente, Incógnita e Imparcial, evalúan a través de indicadores y simulación de trámites, la calidad de los servicios públicos y la detección de prácticas de corrupción.

El desarrollo del operativo del usuario simulado, debe abarcar los siguientes puntos:

- Observación permanente de la calidad de los servicios y conducta de los servidores públicos;
- Información sobre el motivo del operativo;
- Entrevistas directas y asistencia al público usuario sobre el trato y servicio recibido en la gestión de su trámite;
- Levantamiento de actas administrativas, en su caso;
- Presentación de denuncias penales ante el Ministerio Público, en situaciones de presunto delito penal;
- Presentación de reportes con las observaciones del caso.

Podemos mencionar entonces que el usuario simulado comprende acciones encubiertas de servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública, así como de ciudadanos o prestadores de servicio social para identificar actos de corrupción.

La entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) adoptó el Programa del Usuario Simulado de la iniciativa privada desde hace seis años, con el fin de verificar la calidad de los servicios al público, la cual se

aplica en general en bancos, hoteles y centros comerciales que compiten por la calidad en la prestación de servicios.

Este instrumento es de carácter preventivo y correctivo, y permite evaluar el servicio que prestan los organismos de la Administración Pública Federal a la ciudadanía en general, tanto en acciones de campo como de carácter administrativo, así como corregir las deficiencias identificadas. Se informó que, por órdenes del gobierno federal, todas las dependencias con atención directa al público deben aplicar el Programa del Usuario Simulado.

Complementariamente, el programa da seguimiento a los procedimientos administrativos y/o penales ejercidos contra servidores públicos en los que se comprueba la comisión de prácticas ilegales. En este caso la Secretaría actúa en la fase correctiva para levantar actas y sanciones sólo cuando se descubre alguna situación irregular, con la participación invariable de la contraloría interna, que es la que tiene además de ésta, facultades para abatir presuntas conductas de corrupción.

Como resultados del programa de usuario simulado tenemos que la entonces SECODAM, informó a través de un comunicado de prensa el pasado veintiséis de diciembre de dos mil dos, lo siguiente:

“Durante el año 2002, se realizaron 688 verificaciones y 50 operativos de Usuario Simulado, con el propósito de alcanzar plena transparencia y eficacia en la operación y desarrollo de toda la Administración Pública Federal.”

Asimismo dentro del Segundo Informe de Gobierno del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, realizado el primero de septiembre de dos mil dos, se dieron a conocer los siguientes datos:

“DETECCIÓN DE PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN

El Programa de Usuario Simulado es un mecanismo para detectar actos de corrupción cometidos por funcionarios que tienen contacto con el ciudadano que concurre a las dependencias federales a tramitar un asunto oficial o solicitar un servicio público. Previa capacitación, sin inducir el acto de corrupción y sin identificarse como tal, el funcionario solicita el servicio o realiza el trámite para observar la conducta o el comportamiento del servidor público que le atiende. En 2001 el programa se estableció en el 96 por ciento de las instituciones del Gobierno Federal que tienen áreas de atención al público. Para 2002 se continuó con la aplicación del programa el cual opera en 20 dependencias y entidades.

En 2001 la SECODAM realizó 738 verificaciones y las dependencias que cuentan con este programa realizaron por su cuenta 2,219 visitas. En el periodo enero-agosto de 2002 se efectuaron 553 verificaciones por la SECODAM, cifra superior en 65 por ciento respecto al mismo período del año anterior, mientras que en las dependencias con usuario simulado se reportaron 1,242 verificaciones a nivel nacional.

En los primeros ocho meses de 2002 se realizaron 14 operativos especiales de usuario simulado, generando el levantamiento de 18 actas administrativas y dos denuncias penales en contra de los servidores públicos que incurrieron en presuntos ilícitos. Cabe hacer notar que en 2001 se habían realizado 25 operativos con el levantamiento de 26 actas administrativas y cuatro denuncias penales." (sic)

De los anteriores datos y definiciones, considero que la idea del gobierno federal, exclusivamente de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de implementar el usuario simulado, es buena; sin embargo se observa que no en todas las entidades y dependencias, se aplica dicho programa, motivo por el cual uno de los objetivos del presente trabajo, es tomar la figura del usuario simulado, de forma mas sencilla, actuando de manera inmediata, como se tratara en el desarrollo del capítulo cuarto del presente.

2.2 Procedimiento Disciplinario.

El procedimiento administrativo disciplinario, como su propio nombre lo señala, es aquel que se instaura contra el servidor público presunto responsable, con la finalidad de disciplinar al servidor público, es decir de imponer las sanciones que correspondan a los que infrinjan la ley, y requiere normalmente para su formación estar supeditado para una serie de formalidades que dan al servidor público que realiza el propio acto la información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía en cuanto a que la resolución no se dictará de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales; como lo señala Godolfino Juárez, en el sentido de "el procedimiento disciplinario está concebido para substanciarse en forma breve, pero sin sacrificar las formalidades establecidas..."²⁰ (sic)

Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 109 Constitucional, el Procedimiento Administrativo Disciplinario, es regido por los principios siguientes: es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación del procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de

²⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Ed. Porrúa, México 2002, Pág. 155

sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece obligaciones para quienes tienen el carácter de servidores públicos, así también un procedimiento que va de la mano de lo anterior, al determinar la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa; aplicando sanciones, a efecto de castigar al responsable de una infracción, prevenir nuevas violaciones, y también sirve para esclarecer hechos, toda vez que dicho procedimiento no siempre se concluye con la imposición de una sanción.

Así podemos señalar que el Procedimiento Disciplinario es una garantía fundamental en el Estado de Derecho. Se materializa en una serie de actos que tienden a determinar la existencia de faltas en el servicio e incumplimientos de parte de los servidores públicos.

Este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus aspectos básicos, en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo el fundamento jurídico de dicho procedimiento deviene desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 109 y 113, los cuales establecen las bases del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ordenando la creación de normas para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa.

El artículo 3° fracción III, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que son competentes para aplicar dicha ley, entre otras autoridades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, de quien depende jerárquicamente los Titulares de los Órganos Internos de Control y de Responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes cuentan con las facultades para iniciar y substanciar el procedimiento administrativo disciplinario,

de acuerdo a lo señalado en los artículos 63 y 64 del Reglamento Interior de dicha Secretaría.

2.2.1 La instrucción del procedimiento disciplinario.

Para la instrucción del procedimiento disciplinario, es necesario que exista una investigación previa, es decir, como vimos en el punto 2.1 del presente capítulo, una vez que se reciben las quejas y denuncias, se procede a la investigación correspondiente, para finalmente llegar a emitir un acuerdo de turno a responsabilidades, o un acuerdo de archivo por falta de elementos, luego entonces, en caso de que el área de quejas del Órgano Interno de Control de que se trate, emita el acuerdo de turno al área de responsabilidades, entonces el expediente de quejas pasa al área de responsabilidades, quien emite un acuerdo de inicio, con la finalidad de instruir el procedimiento al servidor público implicado, toda vez que cuando eso sucede, es porque ya se determinó la existencia de elementos que determinen la presunta responsabilidad administrativa de los servidores públicos implicados, es decir que cuando se instruye el procedimiento disciplinario, es porque ya existen elementos para determinar una sanción, ya que del total de los asuntos en que se instruye dicho procedimiento, en un 90% se impone una sanción administrativa.

Para comprender más lo antes expuesto, podemos decir que dicho procedimiento aunque es de distinta naturaleza jurídica, se asemeja al que se sigue en materia penal, siendo que el área de quejas toma el papel de ministerio público, ya que este se encarga de investigar los delitos, para una vez integrada la averiguación correspondiente, remitirla al juez penal que corresponda, quien será el encargado de juzgar al indiciado, y en su caso imponerle una pena ya sea corporal o privativa de libertad; en materia administrativa, el área de responsabilidades es la encargada de instruir el procedimiento administrativo, e imponer una sanción administrativa al servidor público que resulte responsable.

La instrucción o investigación comienza con la emisión del acuerdo de inicio, que para tal efecto emita la autoridad administrativa que corresponda, y finaliza con la emisión del acuerdo de cierre de instrucción y durante la misma, la autoridad tiene la obligación de sujetarse a los tiempos previstos en la ley de la materia, de concederle al presunto implicado su garantía de audiencia, haciéndole saber las irregularidades que se le imputan, con la finalidad de llegar a la verdad de los hechos, contando con la ventaja que previo al inicio del mismo, ya se realizó una investigación, que culminó con la determinación de la existencia de elementos para sancionar al servidor público implicado; ahora bien cabe mencionar que ni el acuerdo de inicio ni el de cierre de instrucción arriba señalados, se encuentran previstos como tales en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sin embargo en la práctica las autoridades administrativas hacen uso de dichos acuerdos fundamentando los mismos en los artículos 14, 16, 108, primer párrafo, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 3, fracción I, 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1, 2, 3, fracción III, 7, 8, 9, 10,13, 14, 16, 20 y 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 64 fracción I numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Cabe mencionar que el fin específico de la instrucción, es determinar la existencia de elementos suficientes para sancionar al servidor público implicado, recopilando los elementos de prueba que considere necesarios, para llegar a una determinación, haciéndose hincapié en que para tal efecto, la ley de la materia establece que durante la substanciación del procedimiento disciplinario, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como el requerir cualquier tipo de información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad administrativa.

2.2.2 Etapas del Procedimiento.

Algunos doctrinarios consideran que las fases del procedimiento disciplinario son: presentación de la queja o denuncia; radicación de la queja o denuncia e inicio del procedimiento administrativo disciplinario; investigación de los hechos materia de la queja o denuncia; si se comprueba el hecho presuntivo de responsabilidad administrativa y se puede atribuir a un servidor público, citatorio y notificación, o en su defecto, resolución de inexistencia de responsabilidad; audiencia de ley y resolución de responsabilidades o de no responsabilidad e imposición de sanciones.

Sin embargo, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone en su texto etapas diferentes:

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público; el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor, y el apercibimiento de tenerlo por confeso de tales actos u omisiones en el caso de que deje de comparecer sin justa causa.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de aquél de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En resumen podemos señalar que las etapas del procedimiento administrativo de acuerdo de la ley de la materia, son:

- Citatorio.
- Audiencia de ley.
- Desahogo de pruebas.
- Emisión de la Resolución.

“El procedimiento administrativo, como lo dispone el artículo 64, empezará con el citatorio de la Secretaría al presunto responsable a una audiencia. En el mismo citatorio se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, al igual que el día y hora en que tendrá verificado dicha audiencia, el derecho a ofrecer pruebas y alegar en la propia audiencia lo que a su derecho convenga por sí o por medio de su defensor.”²¹

En efecto, como se menciona anteriormente, el procedimiento administrativo disciplinario se inicia con el citatorio al servidor público presunto responsable, para que comparezca a la audiencia establecida en la fracción I de artículo 21 de la ley de la materia, como lo ha sustentado el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la tesis siguiente:

Quinta Época.

Instancia: Pleno

R.T.F.J.F.A.: Quinta Época. Año I. No. 6. Junio 2001.

Tesis: V-P-SS-25

Página: 27

CITATORIO PARA LA AUDIENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- En los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario inicia con el citatorio al servidor público responsable, para que comparezca a la audiencia a que se refiere la fracción I de ese numeral y entre los requisitos que este acto debe satisfacer, se exige el señalamiento de la responsabilidad o

²¹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Ed. Porrúa, Tercera Edición, México 2000, pág. 39.

responsabilidades que se imputan, pero para cumplir con esto, es menester precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta infractora se realizó, pues el procedimiento disciplinario, al ser sumario, implica que en la audiencia se resuma todo el procedimiento, siendo así la oportunidad que tiene el servidor público para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Así, en el citado procedimiento, la garantía de audiencia sólo queda plenamente cubierta con un citatorio correcto. (3)

Juicio No. 14801-A/98-11-11-2/99-PL-04-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 26 de enero del 2000, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrado Ponente: Jorge A. García Cáceres.- Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón.

(Tesis aprobada en sesión privada de 16 de agosto de 2000)

Ahora bien, el citatorio como inicio del procedimiento administrativo disciplinario, debe revestir las formalidades que establece el citado artículo 21 de la ley de la materia, consistentes en:

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

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rijan el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 8º de la ley de la materia.

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

El citatorio aludido, debe contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; de igual forma debe señalarse que en caso de que deje de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los hechos que se le imputan al servidor público, de acuerdo al propio artículo 21 párrafo cuarto de la ley de la materia; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su cede oficial, el Órgano Interno de Control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo prevé el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 21, referente a que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, y que dicho oficio en el que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

Una vez hecha la notificación del citatorio, conforme a los elementos arriba citados, la etapa siguiente es la audiencia de ley, la cual trataremos en el siguiente punto, posteriormente viene la etapa de desahogo de pruebas, que en la mayoría de las ocasiones se realiza durante la misma audiencia de ley, sin dejar de observar el término establecido en la fracción II del multicitado artículo 21, el que concede al compareciente un término de cinco días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia de ley, para que ofrezca las pruebas que considere necesarias, por tanto una vez transcurrido dicho término, y si no existen pruebas pendientes por desahogar, se pasa al cierre de instrucción, mismo que no está contemplado en el artículo 21 de la ley de la materia, pero es de suma importancia su emisión, toda vez que sirve de referencia, para el efecto de iniciar con el cómputo del término de

cuarenta y cinco días hábiles, que la ley establece para la emisión de la resolución correspondiente.

2.2.3 Audiencia de ley.

La audiencia de ley contemplada en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede ser definida como el acto que lleva a cabo la autoridad administrativa encargada de la instrucción del procedimiento administrativo, con la finalidad de oír al servidor público presunto responsable, otorgándole el derecho para que manifieste lo que a sus intereses convenga, así como recibir las pruebas que para tal efecto exhiba el compareciente.

En la comparecencia a la Audiencia de Ley, el servidor público presunto responsable debe presentar una identificación oficial vigente con fotografía, antes de concederle el uso de la palabra, se le apercibe de las penas en que incurren quienes declaran con falsedad ante autoridad distinta de la judicial, debiendo declarar de manera personal con relación a los hechos e irregularidades que se le atribuyen, y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; asimismo debe contestar en forma personal y no por conducto de apoderado a las preguntas que se le formulen, puesto que la autoridad tiene la facultad de formular al compareciente, las preguntas que estime conducentes para llegar a la verdad, con fundamento en el artículo 179, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia.

Durante el desahogo de la audiencia de ley, el servidor público implicado puede presentar las pruebas que considere idóneas, para desacreditar las irregularidades que se le imputan, sin embargo, una vez concluida la audiencia de referencia tendrá cinco días hábiles para presentar los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, una vez fenecido el término señalado con anterioridad se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas; como lo señala Medina Lima, en su sentido de "breve, sucinto,

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

resumido, compendiado”, en el “que la audiencia principal se realiza en un solo día sin interrupciones, a menos que el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes haga imposible recibir las en una sola sesión”.²²

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

Uno de los elementos fundamentales en el procedimiento administrativo son las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control, que deben contener como mínimo los siguientes elementos: oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría, requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización, que se hayan infringido por el o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño o perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público implicado.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán de tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad, pero invariablemente dicho acuerdo deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita, sobre el ofrecimiento de pruebas, (confesionales, periciales, testimoniales etcétera) pueden ser en el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas”, “reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo”, “o admitirlas señalando fecha para su desahogo”, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (documentales presuncionales e instrumentales), de conformidad

²² MEDINA LIMA, Ignacio, “Juicio Sumario”, en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, pág. 1873.

con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable de manera supletoria.

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

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

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 21 fracción III de la ley de la materia.

2.2.4 Conclusión del Procedimiento.

Una vez integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión, dando a conocer el resultado a través de la resolución, misma que deberá dictarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles después de concluidas las investigaciones, es decir posterior al desahogo de las pruebas, este término podrá: ser ampliado por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

El procedimiento administrativo concluye con la resolución respectiva mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de

responsabilidad. Ahora bien el Diccionario Jurídico Mexicano, establece que debemos entender por resolución administrativa:

“La resolución administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa”²³

Las resoluciones emitidas por la Secretaría de la Función Pública o por los titulares de los Órganos Internos de Control y de las áreas de responsabilidades, deben constar por escrito, y deberán resolver sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, las cuales deberán estar debidamente fundadas y motivadas, entendiéndose por lo primero como que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de la resolución.

Por definición, una Resolución constituye una conclusión jurídica que hace el juzgador, esta determinación o conclusión, es consecuencia de todo el procedimiento; es lo que define el fondo y la forma de todas las etapas procedimentales y una vez valorada en cada una de las actuaciones y cada uno de los elementos probatorios, se decide absolver o sancionar.

La resolución administrativa emanada de un procedimiento administrativo de responsabilidades, conserva en su estructura las cuatro grandes secciones o partes de las resoluciones judiciales; siendo estas las siguientes:

- Preámbulo.- Es la parte de la resolución donde se indica el lugar y la fecha, la autoridad que emite la resolución y los nombres de los involucrados.
- Resultando.- En esta parte de la resolución en materia administrativa, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, en el proceso de manera cronológica, así como, sus

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, 1999, Tomo de las letras P-Z, P. 2820.

afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, y la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento. En este caso se debe tener cuidado en precisar que la autoridad que emite la resolución no haga ninguna consideración de tipo estimativo, valorativo, ya que como se mencionó son acciones anteriores realizadas por las partes.

- Considerando.- Los considerandos son la parte medular de la resolución; ya que después de haberse relatado en ella parte de los resolutivos todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones de la autoridad, es pues el resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y de lo que las pruebas hayan arrojado sobre la controversia.
- Puntos Resolutivos.- Los puntos resolutivos de toda resolución, es la parte final de esta, en donde se precisa de manera concreta si el sentido de la resolución es la inexistencia de responsabilidad o, si se acreditan los hechos irregulares, imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, resolviendo de esta manera el asunto.

La resolución en comento además de constar por escrito y reunir todos los puntos mencionados anteriormente, deberá precisar los hechos o situaciones que la motivan, los hechos y los preceptos legales que la fundan.

Asimismo, la autoridad que emite la resolución administrativa tiene la obligación de observar los siguientes términos:

b) Notificará la resolución, al servidor público implicado, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

c) Notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al Titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Estos plazos no afectan la legalidad del procedimiento, toda vez que los mismos no precluyen la acción de la autoridad, ya que en todo caso sólo servirían

para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, por lo que al respecto se cita la siguiente tesis judicial:

"Novena Epoca

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: II.A.35 A, Página: 1077

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN ÉL, DESPUÉS DE TRANSCURRIDO EL TÉRMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DEL CITADO PRECEPTO. El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento: ... II. 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 las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico."; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. Revisión fiscal 7/98. Director Jurídico y Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en representación del Procurador General de Justicia y del Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: América Elizabeth Trejo de la Luz."

Posteriormente a la notificación de la resolución, viene la ejecución de la misma, que comprende la realización material de lo ordenado por las resoluciones, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación”.²⁴

En los términos del párrafo anterior es de mencionarse que la resolución es la etapa final del procedimiento, pero también es importante establecer que la notificación de la resolución puede considerarse como una etapa inicial al procedimiento de aplicación de la sanción, ya que la sola emisión de la resolución no trascendería sin la notificación.

Por lo tanto, para que una resolución surta efecto, además de encontrarse debidamente fundada y motivada, debe ser eficaz en su notificación y en la aplicación de las sanciones impuestas, conforme a lo señalado en la propia ley de la materia, siendo que de acuerdo a la sanción impuesta, corresponderá de manera distinta la aplicación de la misma, en este sentido cabe mencionar que la amonestación debe ser ejecutada por el jefe inmediato del servidor público, la suspensión y la destitución, deben ser ejecutadas por el titular de la entidad o dependencia correspondiente, la inhabilitación debe ser ejecutada en términos de lo dispuesto en la propia resolución, y la sanción económica, debe ser remitida a la Administradora Local de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria que corresponda de acuerdo al domicilio del servidor público responsable, para que esta inicie el cobro coactivo de la misma, ya que dicha sanción tiene el carácter de un crédito fiscal conforme al artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.

En nuestro ordenamiento jurídico se establece que las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual cumple con la naturaleza de todo acto jurídico administrativo.

²⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4 edición, editorial Porrúa, México 2001, pág. 176

Asimismo cabe señalar que las resoluciones mediante las cuales se impongan las sanciones administrativas, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante un recurso de revocación, o en su caso podrán ser impugnadas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vía juicio de nulidad.

2.2.4.1 Sanciones.

Las sanciones administrativas son consideradas como el castigo que imponen las autoridades administrativas a los servidores públicos infractores de la ley de la materia, derivado de la existencia de una irregularidad administrativa, que es la oposición o infracción al ordenamiento jurídico administrativo, que regula el actuar de los servidores públicos.

La responsabilidad de un servidor público, se debe entender como el resultado del incumplimiento de las obligaciones en el servicio público y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción.

Ahora bien encontramos como definición de sanción la siguiente:

“...es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.”²⁵

Por lo tanto, es conveniente mencionar que dichas sanciones consisten en una corrección disciplinaria, a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que haga o deje de hacer determinadas actos u omisiones, en el entendido de que si no lo hiciera así, sufrirá una sanción mayor.

²⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, pág. 294

El artículo 109 fracción III de la Constitución Federal establece que las sanciones administrativas serán aplicadas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que se observen en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por su parte el artículo 113 del mismo ordenamiento, nos menciona que las sanciones además de las que establezcan las Leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas. Lo anterior es con el fin de mantener el cumplimiento de las normas, reponer el orden jurídico que ha sido infringido y reprimir las conductas contrarias a las disposiciones legales.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 8º, un conjunto de obligaciones a las que deben someterse los servidores públicos, y el incumplimiento de estas obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes según la naturaleza de la infracción en que se incurra, mismas que establece el artículo 13 del citado ordenamiento, y las cuales consisten en:

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

De esta forma trataremos de analizar de forma somera las sanciones antes invocadas comenzando por la considerada como más leve, la amonestación privada o pública (del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona), en este sentido podemos señalar que la amonestación funge como una exhortación y conminación para que el servidor público no reitere una conducta irregular, en el entendido que se le impondrá una sanción mayor si reincide, pues su objeto es encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Cabe mencionar que la sanción puede ser privada o pública; entendiéndose por privada, aquella que se impone en forma verbal, sin que se haga en presencia de testigos, pero que se le indique que se deberá conducir en cumplimiento a lo ordenado en la Ley de la materia o en las disposiciones que conforme a ella se emitan; en tanto que será pública cuando la autoridad estime conveniente imponerla, para suprimir prácticas que otros servidores públicos puedan llevar a cabo, misma que se hará en presencia de testigos, levantándose acta de la aplicación de dicha sanción, en la que el jefe inmediato le indicara los motivos de la sanción.

La Amonestación no está definida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no obstante que el Código Penal Federal la define en su artículo 43; de esta disposición la amonestación tiene el propósito de que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, ejecutando al mismo tiempo una advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considere como reincidente.

Por su parte la suspensión del empleo, cargo o comisión, es la cesación temporal sin goce de sueldo, de los efectos legales de un contrato individual o colectivo de trabajo, por causas ajenas a la voluntad del trabajador y del patrón, durante cuya subsistencia no desaparece la relación jurídica existente entre las partes, pues se reanuda una vez que las causales que la originaron permiten la normalización de los derechos y obligaciones contraídos por ellas, es decir la suspensión consiste en prohibir a un servidor público, que realice sus funciones por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año, su aplicación le corresponde al titular de la dependencia o entidad, en que labore el responsable.

La destitución del puesto, es la separación definitiva del trabajador del cargo que desempeña como medida correctiva, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley.

Así mismo, esta sanción no hace ninguna distinción sobre la estabilidad laboral, es decir, no distingue trabajadores de confianza ni trabajadores de base, pero de acuerdo al señalamiento la destitución se podrá aplicar en ambos casos, aunque en tratándose de trabajadores de base, la destitución deberá a las causales de rescisión de la relación laboral, y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

La inhabilitación temporal para desempeñar el empleo, cargo o comisión en el servicio público, De manera etimológica diremos que la palabra inhabilitación deriva de la voz latina (in e inhabilis) inhabilitar, que significa:

“Pena o castigo que priva de algunos derechos, o incapacidades para ejercer diversos empleos.”²⁶

Igualmente la podemos considerar como la sanción que priva a los servidores públicos del ejercicio temporal o permanente, de su empleo cargo o comisión, haciéndose extensivo a toda la Administración Pública Federal.

En el ámbito de nuestro Derecho Administrativo, este concepto ha sido considerado atinadamente como una sanción administrativa cuyo efecto consiste en la prohibición temporal aplicada a un servidor público para volver a obtener o desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública, emitida por autoridad competente. De conformidad con las definiciones anteriores se puede concluir que la inhabilitación es la declaración que prohíbe a una persona física ejercer u obtener ciertos empleos, oficios o cargos públicos de manera temporal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece ciertos supuestos en los que procede imponer como sanción la inhabilitación, entre los que encontramos, cuando la infracción no implique lucro o cause daños o perjuicios a la Entidad o Dependencia de que se trate, se impondrá al

²⁶ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima primera edición, Madrid 1992, pág. 824.

infractor de seis meses hasta un año de inhabilitación, pero cuando la sanción se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves de los servidores públicos, además se les impondrá, la sanción de destitución, considerándose infracción grave el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es importante señalar que la Secretaría de la Función Pública ha sugerido que para evitar que los servidores públicos sancionados dejen de cumplir con la totalidad de las sanciones y en tratándose de las suspensiones e inhabilitaciones por todo el tiempo que la resolución lo ordena, al resolver debe señalarse en el considerando y resolutive correspondiente, que las sanciones impuestas en ese fallo, no coexistirán con ninguna otra de igual naturaleza, porque si el servidor público tiene más de una sanción de suspensión o de inhabilitación el cumplimiento de ambos fallos no puede ser simultáneo. De esta manera, al quedar señalado en la resolución, que no coexistirá esa sanción con otra igual, queda el servidor público infractor, sujeto a la situación real, como es que el sancionado esté en condiciones de cumplir dicha resolución, lo cual es dable si se encuentra cumpliendo una anterior, por lo que no puede contarse el comienzo del cumplimiento de la segunda suspensión o de la inhabilitación, sino hasta que haya sido satisfecha la primera

Finalmente la sanción económica es aquella que la autoridad administrativa impone al servidor público, cuando se ha comprobado que se causó un daño, perjuicio, beneficio o lucro por parte del servidor público sancionado al erario federal, teniendo como finalidad el garantizar la reparación del daño causado.

La imposición de esta sanción será a través de la Secretaría de la Función Pública, de los Órganos Internos de Control y de las áreas de responsabilidades de las dependencias y entidades, cuando el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado implique un incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así mismo, se aplicarán hasta tres tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados; en ningún caso, la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucros obtenidos o de los daños o perjuicios causados. Serán aplicadas por la Tesorería de la Federación, ya que se constituirán en créditos fiscales a favor del Erario Federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, en cumplimiento a los "Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades", donde se indica que la ejecución de dichos créditos fiscales se realiza por las diversas Administraciones General, Regionales y Locales de Recaudación del Sistema de Administración Tributaria, ubicadas en todo el territorio nacional.

Una vez impuesta la sanción económica, ésta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 20, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, entendiéndose por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal que para cada año determine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. De esa manera se deduce, que la base para determinar la sanción económica, es el beneficio o lucro indebido obtenido y el daño o perjuicio causado al patrimonio de la administración pública y de los particulares.

2.2.5 Elementos para determinar la sanción administrativa.

En algunas ocasiones las sanciones que se imponen no han sido idóneas en atención a la irregularidad cometida y la nocividad del sujeto que cometió la

infracción para el sector público, de ahí que se presente un riesgo, consistente en que el procedimiento disciplinario no cumpla sus dos finalidades como la de prevenir futuras conductas que afecten el buen servicio de la administración pública a través del principio de ejemplaridad y el de imponer una adecuada sanción al que cometió la falta.

En este sentido podemos señalar que las autoridades competentes cuentan con la discrecionalidad para substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios, y en su caso para imponer las sanciones que consideren adecuadas, lo cual conlleva el riesgo de que dos autoridades distintas impongan sanciones diferentes por la comisión de hechos irregulares similares, es decir la discrecionalidad con la que cuentan las autoridades competentes puede ocasionar que el criterio no sea el mismo; al respecto la Secretaría de la Función Pública, ha tratado de unificar los criterios de imposición de sanciones y en general de todo el procedimiento administrativo, en este sentido, en mayo de 1994, expidió la Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, cuyo principal objetivo fue el que el procedimiento disciplinario y las sanciones administrativas se apliquen de forma uniforme, y el cual quedó en desuso con las modificaciones hechas a la ley de responsabilidades.

De esta forma, podemos señalar que la individualización de la sanción es una función muy importante de quien impone la sanción, es por eso que la ley establece la obligación de que antes de emitir la sanción, se valoren ciertos elementos que permiten de forma más certera imponer la sanción, de aquí que en las resoluciones administrativas exista un apartado especial en el que se desglosa cada uno de los elementos, para posteriormente concluir con la imposición de la sanción administrativa que corresponda.

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece los elementos que deben de tomar en cuenta las autoridades competentes para determinar la sanción administrativa al servidor público responsable, consistentes en:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten en base a ellas;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

“De un análisis combinado prudente de estos elementos se derivará la justa evaluación para calificar la gravedad de la infracción y, por ende, la sanción que debe corresponderle.”²⁷

De igual forma el artículo 13 de la ley en comento, establece en sus párrafos finales, supuestos generales de observancia en la imposición de la sanción, de los cuales podemos destacar que se indican las infracciones graves, es decir, se establece que la infracción de las fracciones VIII, X, XI, XII, XII, XIV, XVI, XIX y XXIII del artículo 8º de la ley de la materia, debe considerarse grave y por ende se impondrá la sanción de destitución, más la que resulte, es decir que para el caso de que algún servidor público infrinja alguna de las sanciones señaladas anteriormente, que en la mayoría de estas es cuando el servidor público obtiene un beneficio, o causa un daño económico, al erario público federal, la sanción que le corresponde será una destitución, más la correspondiente sanción económica.

Los elementos que deben ser tomados en cuenta para la individualización de la sanción, resultan muy importantes y definitivos, es por eso que la autoridad sancionadora tiene la obligación de considerarlos y allegarse de los mismos; siendo que la gravedad se determina de acuerdo a lo arriba señalado, a su vez por lo que

²⁷ JUÁREZ MEJÍA, Godolffino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Ed. Porrúa, México 2002, pág. 143

respecta a las fracciones II y III del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estos se solicitan a la dependencia o entidad que corresponda; igualmente los datos a que se refiere la fracción V, deben ser solicitados a la Secretaría de la Función Pública, quien una vez revisada la base de datos de los servidores públicos sancionados, informa si el servidor público implicado es o no reincidente en el incumplimiento de sus obligaciones; y finalmente lo referente a las fracciones IV y VI, deben ser el resultado de la investigación, es decir la autoridad competente durante la substanciación de los procedimientos, debe llegar a conocer las condiciones y los medios de ejecución de la conducta irregular, así como el daño o perjuicio que se produjo con la misma, luego entonces, una vez que la autoridad cuenta con todos los elementos antes invocados, debe proceder a su estudio y valoración, con la finalidad de emitir una sanción administrativa justa e imparcial.

CAPITULO 3

MARCO JURIDICO Y CONCEPTUAL DE LA FLAGRANCIA

3.1 Concepto de flagrancia.

Durante el desarrollo del presente capítulo estudiaremos la figura de la flagrancia empezando por el concepto general, ya que históricamente se ha relacionado a la flagrancia con el derecho penal; en este sentido encontramos que el diccionario de la Real Academia Española, define a la flagrancia como:

"flagrancia. (Del lat. *flagrantia*.) f. Cualidad de flagrante.

flagrante. (Del lat. *flagrns*, - *antis*.) p.a.poét de *flagrar*. Que flagra. **2.** Adj. Que se está ejecutando actualmente. **3.** De tal evidencia que no necesita pruebas. **4.** En el mismo momento de estarse cometiendo un delito, sin que el autor haya podido huir."²⁸

De la anterior transcripción podemos observar que la flagrancia es considerada como una cualidad de flagrante, en el entendido de que una conducta adquiere el carácter de flagrante cuando se está ejecutando y que por tanto resulta evidente; ahora bien, encontramos diversas definiciones doctrinales entre las que destacan las siguientes:

"FLAGRANCIA. I. Del latín *flagrantia*. Se da propiamente la flagrancia cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo. No es pues, una condición intrínseca del delito, sino una característica externa, resultante de una relación circunstancial del delincuente con su hecho. Su presencia en el lugar del hecho y en el instante de una comisión es lo que hace la flagrancia."²⁹

²⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima primera edición, Madrid 1992, pág. 687.

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, México 1999, Tomo de la letra D-H, pág. 1455.

“La flagrancia. Tradicionalmente se ha estimado que existe flagrancia cuando la persona es sorprendida en el momento de estar cometiendo el delito; sin embargo, debido a la evolución natural que ha sufrido el derecho penal, el legislador establece que, no solamente debe entenderse por flagrancia el arrestar al delincuente en el momento mismo de estar cometiendo el delito, sino también, cuando “después de ejecutado el acto delictuoso, el delincuente es materialmente perseguido” (artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).”³⁰

Para comprender mejor lo que es la flagrancia, se debe partir del origen etimológico del vocablo; así se tiene que Don Joaquín Escriche, en su obra *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, dice que flagrante es el participio activo del verbo flagar que, a su vez, significa arder o resplandecer como fuego o llama y deriva de *in fraganti*. Manzini explica que la presencia en el lugar del hecho y en el instante de su comisión es lo que hace la flagrancia y no el cadáver todavía sangrante ni la casa que se incendia.

“La flagrancia —como expresan los autores— no es una condición intrínseca del delito sino una característica externa resultante de una relación circunstancial del delincuente con el hecho y su presencia en el lugar, al igual que el instante en que se comete el ilícito. En suma, la oportunidad es verse obligado o compelido a actuar en determinado sentido cuando se está frente a una situación o acto que agravie a la sociedad.”³¹

Asimismo la flagrancia se encuentra contemplada en nuestra legislación por los artículos 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 193 del Código Federal de Procedimientos Penales, que coinciden al señalar que existe flagrancia cuando la persona es detenida al momento de estar cometiendo el delito, o cuando el inculpado es perseguido inmediatamente después de haber sido cometido éste.

³⁰ COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, editorial Porrúa, Decimo quinta edición, México 1995, pág. 173.

En palabras simples, la flagrancia es la evidente perpetración de una falta o delito, es decir estar presente en el preciso instante en que se está cometiendo. Según nuestra Constitución (artículo 16) cualquier persona puede detener a quien sorprenda en delito flagrante, entregándolo posteriormente a las autoridades.

A continuación y tomando en cuenta todos y cada uno de los elementos considerados en las definiciones anteriores, así como lo establecido en la ley, podemos definir a la flagrancia de la siguiente manera:

FLAGRANCIA. Es la circunstancia que se presenta cuando se está ejecutando una conducta que infringe la ley, en la que es descubierta en el mismo momento en que perpetra, por lo que resulta evidente.

En cuanto a la ley, ésta reconoce tres tipos o clases de flagrancia, y no sólo ésta sino también los estudiosos del Derecho atendiendo esta clasificación al grado de alejamiento de la conducta delictuosa, y son: a) Flagrancia estricta, b) Cuasiflagrancia y c) Presunción de flagrancia, mismas que estudiaremos más adelante.

3.1.1 Naturaleza Jurídica.

Una vez conceptualizada la flagrancia, procedemos a realizar el análisis de la naturaleza jurídica de la misma, que como se aprecia del desarrollo de las distintas legislaciones, es de naturaleza penal, toda vez que la flagrancia surge con la imperiosa necesidad de castigar a aquel que era descubierto en el momento en que cometía algún delito.

Así pues la flagrancia es adoptada como figura jurídica por el derecho penal, y específicamente como un presupuesto de la detención de un individuo, en el que se

³¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México 1994, p.ág. 76.

estima comprobada la existencia de un delito, es decir la flagrancia representa una excepción en la detención de un individuo, ya que para ello es necesario una orden de aprehensión, por tanto podemos decir que la flagrancia en un estado natural, por sí misma evidenciaría la comisión de una conducta al momento en que se está perpetrando, no traería consigo la detención de alguna persona, sino solamente el descubrir una conducta cuando se ésta realizando, sin embargo como figura jurídica del derecho penal, considera que si esa conducta es descubierta en el mismo momento de cometerse, es tipificada dentro de las leyes como un delito, entonces la consecuencia jurídica es que cualquier persona puede detener al individuo que llevó a cabo la conducta, para ponerlo a disposición de la autoridad.

“La significación jurídica de la flagrancia aparece históricamente enlazada a una mayor punición, como en la época romana; a procedimientos especiales; como en la misma época romana y en el derecho intermedio, y, por cierto, a la repercusión probatoria.”³²

Las legislaciones antiguas castigaban muy severamente las infracciones flagrantes, se veía a la flagrancia como el medio que permitía a las autoridades de justicia apoderarse de oficio, sin esperar la intervención de los acusadores, y es a menudo por ese conducto que una brecha se ha hecho y se ha elegido en el sistema del procedimiento acusatorio.

En Roma la ley de las doce tablas distinguió entre ladrón flagrante (manifestus) y el no flagrante (nec manifestus). Contra el primero, es decir contra el ladrón de quien la víctima del hurto lo llega a sorprender apoderándose de lo suyo, se producen los efectos entíendase las consecuencias habituales de la manus iniectio; la pena a pagarse para el rescate era el doble del valor de la cosa hurtada, que en caso de oposición se elevaba al cuádruple; había también casos en que el ladrón flagrante podía ser inmediatamente muerto; esto siempre y cuando fuera sorprendido de noche, o que lo cometiera a mano armada o fuera esclavo.

³² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, México 1999, Tomo de la letra D-H, pág. 1455.

En caso de no flagrante, la pena se le aplicaba por medio de la legis actio sacramenti, que impone una obligación, esta se desarrolla iure, a través de todo un dialogo. Al delito flagrante se asimilaron, en los orígenes tres hipótesis, el *fortum conceptum*, que tenía lugar cuando la víctima del hurto encontraba la cosa en poder de alguien como consecuencia de una pesquisa solemne; el *fortum prohibitum* que se efectuaba cuando el sospechoso se rehusaba a la pesquisa; y el *fortum oblatum* que existía cuando el verdadero ladrón había sido encontrado culpable.

En el Derecho de la época intermedia, se estudio ampliamente la flagrancia, especialmente en relación con el arresto; el procedimiento inquisitorio de dicha época se presentaba con el carácter sumario, cuando la culpabilidad del inculcado resultaba evidente por haber sido sorprendido en flagrancia. En este caso se excluían todas las formalidades del proceso, es decir, sin interrogatorio ni defensa, sometiendo al inculcado a la tortura.

Así la flagrancia ha pasado a las leyes contemporáneas siendo contemplada en diversas situaciones, y de distinta forma, pero sin dejar de considerarla de manera genérica como: "sorprender al autor del delito en el momento de cometerlo"³³, extendiéndose en algunos casos, pues se configura aunque se verifique un cierto tiempo después de cometido el delito y conforme a ciertas condiciones, es la llamada *cuasi flagrancia*, y teniendo un uso meramente de carácter penal.

3.1.2 Fundamento Constitucional y Legal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alude a la flagrancia al ocuparse de las garantías individuales, contemplándola dentro del artículo 16 de la Carta Magna, mismo que consagra diferentes aspectos, entre los que encontramos los derechos subjetivos que otorgan una mayor protección a los nacionales, y a todas las personas que en un momento dado habitan o transitan por

³³ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo VI, Buenos Aires, 1979, pág. 299.

nuestro país, sobre todo a través de esta garantía de legalidad, la cual dada su extensión y efectividad jurídica, pone a salvo los derechos de los gobernados de toda afectación a su esfera jurídica, por actitudes o procedimientos arbitrarios.

Así pues la flagrancia puede ser considerada como una detención fuera del procedimiento judicial, pero autorizada por la Constitución, es decir, esta figura limita la libertad de los individuos de forma temporal, infringiéndose así que tal principio no significa una excepción de legalidad, pues la autorización de aprehender a cualquier sujeto en flagrante delito emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; más bien es una excepción del principio de seguridad jurídica al autorizarse la privación de la libertad del sujeto, sin que exista mandato judicial de autoridad competente, toda vez que incluso dicha aprehensión puede realizarse por los particulares, al respecto el maestro Jorge Alberto Mancilla Ovando señala:

“La facultad constitucional que se estudia, no es una garantía individual; es una medida de protección social que permite a sus miembros contribuir a que no se altere el orden público, reprimiendo los delitos que se cometan en la forma que se previó la afectación de la esfera de derechos del infractor de la ley penal”³⁴

La primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, no señaló de manera expresa y de forma explícita la flagrancia; sin embargo, en la Sección Séptima, denominada *Reglas Generales a que se sujetará en todos los Estados y Territorios de la Federación la administración de Justicia*, se precisó como garantía del gobernado, en los artículos 150 y 151, lo siguiente: ...150. *Nadie podrá ser detenido, sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente y ...152. Ninguno será detenido solamente por indicio más de sesenta horas...* Tal vez de la redacción de esos preceptos se pueda inferir que ahí estaba implícita la flagrancia, por que la detección podría darse solamente con semiplena prueba o indicio de delincuencia.

³⁴ MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal, editorial Porrúa México 1997, pág. 148

No fue sino hasta la Constitución Política de 1857, que se estableció, en el artículo 16, lo siguiente: ... *en el caso de delito in fraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices poniéndoles sin demora a disposición de la autoridad inmediata*. El término *in fraganti* que se utilizó comúnmente durante mucho tiempo prevaleció en el texto original de la Constitución de 1917 y daba la pauta esencial a la sorpresa del autor en la comisión del hecho delictuoso.

También debe destacarse en ese texto el señalamiento que la detección podría darse no sólo en contra del delincuente sino también de sus cómplices; lo que, a todas luces, lleva a considerar que en la especie se sustentaba el concepto de que el responsable de un delito es quien culpablemente pusiera una condición para realización del mismo.

La primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis relacionada con la jurisprudencia número 170/85, que aparece en la página 65, volumen 175-180, de la séptima época, del Semanario Judicial de la Federación, respecto a la coautoría en delitos permanentes, precisó: FLAGRANCIA EN DELITOS PERMANENTES, COAUTORIA. Tratándose de la comisión flagrante de delitos permanentes, como lo es entre otros el ilícito contra la salud en la modalidad de posesión, no es menester para proceder a la detención del infractor, según el artículo 16 constitucional, tener orden de aprehensión alguna ni oír previamente en juicio al acusado para realizarla; en efecto, en los delitos permanentes, todos y cada uno de sus momentos son de comisión; circunstancia que, por lo consiguiente, involucra permanentemente en su ejecución a quienes, enterados de la acción, la admiten (adherencia) o a quienes por preordenación la realizan y, por tanto, deben responder penalmente como coautores; todo lo cual justifica respecto a estos la flagrancia y la innecesaria orden de detención.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció, en la parte conducente, el mismo texto de la constitución 1857; "aunque, en realidad, en la obra literaria de Francisco Zarco, denominada *Historia del Congreso Constituyente (1865-1857)*,

dicho autor indica que, se agregó en su parte final de los casos de delito in fraganti y durante el largo periodo del porfiriato su redacción se prestó a ciertas irregularidades y a prácticas viciosas, en particular por aquellos gobernados ignorantes de la norma jurídica fundamental, pues, al final de cuenta, las órdenes de aprehensión se llevaban a cabo más con apoyo en situaciones de poder en principios constitucionales. Se hizo hincapié en tales deficiencias, a grado tal que Venustiano Carranza, en su calidad de Jefe Supremo de la Nación, y por conducto del Congreso Constituyente, propuso que en el artículo 16 sólo la autoridad judicial fuera la única facultada para librar órdenes de aprehensión que, en principio, llamó de arresto contra las personas, siempre que se hubiese presentado en su contra acusación fundada por hechos que la ley castigue con pena corporal o alternativa, apoyada en declaración bajo protesta de persona digna de fe, o por otros datos que hicieren probable la responsabilidad, excepción hecha de los casos de flagrante delito o urgentes. Estos últimos, innovación a los conceptos constitucionales precedente a la Constitución de 1917.”³⁵

Ahora nos referimos a las reformas de 1993, en donde podemos apreciar que el artículo 16 sufrió algunas modificaciones que si no dejaron inexistentes sus anteriores párrafos, si son mas precisas, al dejar de emplearse el verbo aprehender, el cual se reserva para el cumplimiento de una orden judicial, ya que durante mucho tiempo se empleo como sinónimo de detención, lo cual no es apropiado en virtud de que aprehender es la acción que consiste en coger, prender o asegurar, y la detención es el estado de privación de la libertad que sufre una persona en virtud de un mandamiento judicial, así también dicha acción ya no se refiere al delincuente y a sus cómplices, sino al indiciado, pues aún en el supuesto de flagrancia, se debe respetar el principio de inocencia, hasta en tanto no se dicte sentencia condenatoria, previéndose además que la autoridad inmediata que reciba al indiciado, debe de ponerlo de inmediato a disposición del Ministerio Público sin demora.

³⁵ Lic. Samuel Rene Guzmán, "Generalidades de la Flagrancia", *Revista cuatrimestral IURISDICTIO*, impreso en Querétaro México, septiembre de 1997, pág. 58.

El actual artículo 16 Constitucional establece al respecto lo siguiente: *“En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.” (sic)*

De la anterior transcripción se desprenden las hipótesis en las que es legal la afectación a la libertad personal: (1) por orden de aprehensión; (2) tratándose de delito flagrante, y (3) caso urgente; cuando se trate de delitos graves y no pueda ocurrirse ante la autoridad judicial, entonces el Ministerio Público podrá ordenar la detención del indiciado.

Aún en estos supuestos, la afectación que realice el Estado a un bien tan preciado de los gobernados como lo es la libertad, debe darse un estricto respeto a las garantías individuales.

Por ello, en el primer caso, el libramiento de una orden de aprehensión presupone la integración de una averiguación previa, originada por alguna querrela o denuncia, a partir de la cual se inició la función investigadora del órgano del Estado, hasta resolver el ejercicio de la acción penal, por existir suficientes elementos de convicción para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad; el órgano jurisdiccional resuelve si efectivamente se encuentran cumplidas las exigencias del artículo 16 constitucional, que justifican que el indiciado sea detenido como lo solicitó el Ministerio Público. Con lo anterior, la presunción de inocencia resulta cuestionada y se juzga procedente la localización y detención del acusado.

En la segunda hipótesis, la detención de una persona procede cuando se trate de delito flagrante, en términos del artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales, que dispone actualizada la flagrancia, cuando: a) el acusado es detenido en el momento de estar cometiendo el delito (flagrancia

propiamente dicha); b) inmediatamente después de ejecutado y es perseguido materialmente (cuasiflagrancia); o bien, c) cuando es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere participado con él en la comisión del delito o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien, aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito siempre y cuando se trate de un delito calificado como grave, no haya transcurrido un plazo de 48 horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se haya iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiera interrumpido la persecución del delito (flagrancia equiparada). En estos casos, la Constitución autoriza la privación de libertad, por conducto de cualquier persona, quien deberá poner sin demora al detenido a disposición de la autoridad inmediata (usualmente las policías) y, éstas, a su vez, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, para efecto de la integración de la averiguación previa y consecuente consignación ante el juez competente.

La tercera hipótesis se actualiza en casos urgentes, cuando se trate de delitos graves y exista riesgo fundado de que el indiciado se puede sustraer a la acción de la justicia, en cuyo caso la norma suprema faculta a un órgano administrativo (Ministerio Público) para que, bajo su responsabilidad, ordene la detención, siempre que por razón de la hora, lugar y circunstancias, no se pueda acudir ante la autoridad judicial para solicitar la orden de aprehensión, conforme al inciso c) del artículo 193 bis del Código Federal de Procedimientos Penales. El constituyente justifica la restricción de la libertad del indiciado, por autoridad distinta de la judicial, en atención a la naturaleza del delito (grave); las condiciones del momento (hora, lugar y demás circunstancias), que impidan ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar el mandamiento de captura y la existencia de riesgo fundado de que el inculcado pueda sustraerse a la acción de la justicia.

Asimismo en el ámbito local, encontramos el fundamento legal de la flagrancia propiamente dicha, regulada por el artículo 267 del Código de Procedimientos

Penales del Distrito Federal, el cual establece dos supuestos en los que se debe entender que existe delito flagrante, y son:

I.- Cuando la persona sea detenida en el momento de estar cometiendo el delito.

II.- O bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.

3.1.3 Características.

Analizando el contenido del artículo 16 Constitucional vigente así como lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Penales encontramos que los dos primeros coinciden en que cuando se trate de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado. Nuestro Código Adjetivo abunda un poco más sobre este particular estableciendo que la flagrancia del delito no solo debe de ser considerada como tal cuando la persona es sorprendida al momento de cometer el delito, sino también cuando es materialmente perseguido, este último de alguna manera equivale a lo que se denominó cuasi flagrancia del delito.

De acuerdo a lo antes enunciado, podemos señalar que la flagrancia tiene las siguientes características:

1.- Inmediatez personal: Esto es que el autor del hecho ilícito se encuentre físicamente durante la comisión delictiva, en situación tal, en relación con el objeto de delito o los instrumentos que posibilitan su comisión, que ello mismo ofrece prueba de su autoría. En consecuencia, no es que el autor no haya podido huir, sino que ni siquiera haya podido disimular su participación en los hechos y ello mismo determina la certeza de la autoría que debe ser resguardada en los elementos probatorios.

2.- Inmediatez temporal: Importa que en cualquier caso de flagrancia se esté cometiendo el delito de que se trate, cuando sobreviene el encuentro del autor, o se haya cometido el delito algunos instantes anteriores al encuentro, de lo cual subsisten elementos materiales que lo comprueban.

3.- La continuidad de la persecución: La persecución debe ser continuada, desde el descubrimiento del delito y su autor. No se considera interrumpida, si se presenta un lapso de interrupción corto, sea porque se haya perdido de vista al perseguido, se tome un descanso el perseguidor o se escoja como táctica acechar al delincuente. En tal circunstancia, el delito, cualesquiera sea, acaba de cometerse, por tal razón, debe tener presente dos aspectos de interés: a) que el delincuente huya del lugar después de consumado el delito y b) que el ofendido u otra persona lo señale como autor o cómplice.

4.- Percepción sensorial de tercero: Supone que el individuo es percibido por una persona que interviene personalmente sorprendiendo al delincuente o efectúa llamadas de auxilio o solicita apoyo para efectuar la persecución o captura del sorprendido. Es precisamente esta presencia la que, en un inicio, configura la flagrancia, pues no basta la sola actualidad de una comisión delictiva.

5.- Evidencias materiales: Son los vestigios materiales o posesiones encontradas en la persona intervenida que deben demostrar, correlacionados con otros hechos, como una denuncia previa, por ejemplo: la autoría y la cercanía temporal en que se cometió el delito.

El que en un tiempo inmediato a la perpetración de un delito, es encontrado con objetos procedentes de aquel o con señales en sí mismo o en sus vestidos, que permitan sospechar su participación en él, o con las armas o instrumentos que hayan sido empleados para cometerlo.

El que las personas asaltadas, heridas o víctimas de un robo o hurto que reclaman auxilio, señalen como autor o cómplice de un delito que acaba de cometerse. En esta situación no se requiere que el delincuente sea sorprendido huyendo a la vista de la víctima o de otras personas que lo reconozcan, sólo se exige que el ofendido reclame auxilio y le señale como autor o cómplice del delito que acaba de cometerse, o sea, durante los instantes siguientes a su perpetración y sea de aquellos delitos contra la vida, salud, integridad, robo y hurto.

3.1.4 La Flagrancia en materia penal.

Para poder comprender la flagrancia en materia penal, debemos remitirnos al delito flagrante ya que como se dijo anteriormente la flagrancia es adoptada por el derecho penal, como un presupuesto de la conducta delictuosa, fue así que se considero al delito flagrante, como parte integrante de la clasificación de los delitos.

Existen diversas definiciones de lo que debemos entender como flagrancia en materia penal, y aunque la mayoría de los doctrinarios la asemejan al delito flagrante, consideramos que dentro de las definiciones mas atinadas tenemos la hecha por Manuel Rivera Silva, quien señala que es "cuando es sorprendido el infractor en el momento en que está cometiendo el delito, o hablando metafóricamente y basándose en el significado de la palabra flagrante, en el momento en que está resplandeciendo el delito."³⁶

En este sentido consideramos que la flagrancia en materia penal debe entenderse como el acto material, en el que se detiene a determinada persona en el mismo momento en el que esta cometiendo el delito, o después de haberse cometido este, pero con la condición de ser perseguido materialmente y sin que sea perdido de vista, equiparándose a esta cuando el sujeto sea señalado como responsable por la víctima o algún testigo, o por aquel que hubiere participado en el ilícito bien se

³⁶ RIVERA SILVA, Manuel, El Procedimiento Penal, editorial Porrúa, México 1998, pág. 142

encuentren en su poder los objetos, instrumentos producto de una actividad ilícita, con la condicionante de que se trate de un delito grave, no haya transcurrido un plazo de 72 horas desde el momento del delito y se hubiera iniciado la Averiguación Previa, sin interrumpirse la persecución del hecho delictivo, concediéndosele a la autoridad inmediata que conozca de los hechos el término de una hora para poner al sujeto a disposición del Órgano Investigador, a su vez el Ministerio Público contará con el término de 48 horas para poner a disposición a la persona asegurada, a excepción de cuando se trate de delincuencia organizada en el que se duplicará el término.

La figura de la flagrancia en materia penal es sumamente importante y delicada, pues supone una excepción que faculta a la intervención discrecional de cualquier persona que puede incluso detener al autor del ilícito y hace posible la persecución del mismo para detenerlo, tal como se expresa en nuestra Constitución, motivando también a una rápida y sencilla adquisición de pruebas de cargo (pruebas preconstituidas, esto es, anteriores al proceso penal) distintas a la de la etapa probatoria ordinaria.

Esta forma en que se presenta la flagrancia delictiva posee como elemento característico la percepción sensorial directa de la comisión del ilícito. Quien percibe sensorialmente la comisión del ilícito puede ser el mismo agraviado, un integrante de la Policía o un tercero.

Asimismo podemos citar dentro de las definiciones de delito flagrante las siguientes:

“DELITO FLAGRANTE. Según la definición de Escriche, es el delito que se ha consumado públicamente y cuyo perpetrador ha sido visto por muchos testigos al tiempo que lo cometía. El delito descubierto en el mismo acto de su perpetración”³⁷

³⁷ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Torno VI, Buenos Aires, 1979, pág. 298.

“DELITO FLAGRANTE.- Es aquél en que el delincuente es sorprendido, mientras lo está cometiendo, cuando es perseguido y detenido sin solución de continuidad con respecto a la ejecución, tentativa o frustración y cuando es aprehendido en circunstancias tales o con objetos, que constituyen indicios vehementes de la comisión del delito y de la participación del sospechoso.”³⁸

En este sentido y de acuerdo a las definiciones anteriores, se presenta el delito flagrante cuando infraganti se sorprende a alguien en el momento de cometer el delito. Además, se entiende que el delincuente es aprehendido en flagrante delito, no sólo cuando es arrestado en el momento de estarlo cometiendo, sino también cuando después de efectuado el acto delictivo, el delincuente es materialmente perseguido.

En cuanto a la detención en delito flagrante hay que tener en cuenta, que para los funcionarios, policías judiciales o preventivos constituye un deber, y para los particulares es sólo una facultad.

El inicio de la averiguación previa puede ser con detenido, que de acuerdo al artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se da en delito flagrante o flagrancia equiparada o caso urgente, por lo que en dichos casos el Ministerio Público debe decretar la retención del sujeto imputado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad, y el delito merezca pena privativa de libertad; y esa retención debe ser sólo por 48 horas sin excederse (art. 268 bis del mismo ordenamiento invocado) a fin de integrar la averiguación previa, para el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, o bien duplicarse el plazo cuando se trate de delincuencia organizada; u ordenar su libertad cuando la sanción no sea privativa de libertad o bien, alternativa.

“El párrafo del artículo 16 C., ordena como un acto crucial que al recibir la consignación con detenido, el juez ratifique la detención que ordeno el Ministerio

³⁸ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, 21ª edición, editorial Heliasta, Argentina 1989, pág. 158.

Público, si ésta fue realizada en flagrancia o caso urgente, conforme a la ley; en caso contrario debe decretar la libertad del detenido con las reservas de ley (artículos 134 párrafo tercero y 168 bis in fine CDF).³⁹

Ahora bien, resulta conveniente mencionar que la flagrancia en materia penal, no representa la comprobación del hecho delictivo, es decir que si una persona es detenida en flagrancia cometiendo algún hecho ilícito, esto no significa que se tenga por comprobado el cuerpo del delito y por tanto su responsabilidad penal, ya que es obligación del juzgador allegarse de los diversos medios de prueba, para poder llegar al conocimiento de la verdad, luego entonces, la flagrancia es considerada en materia penal como un requisito que el juzgador debe de tomar en cuenta, para clasificar la detención del acusado, no así para determinar y acreditar los distintos elementos que en materia penal son tomados en cuenta para imponer una sanción; lo cual se confirma con la tesis siguiente:

Novena Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: XV, Mayo de 2002

Tesis: XX.2o.21 P

Página: 1221

FLAGRANCIA. NO ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ACREDITAR EL CUERPO DEL DELITO Y LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL INculpADO. De la interpretación sistemática de los párrafos del segundo al sexto del artículo 16 de la Constitución Federal, se desprende la obligación del Juez para calificar la detención del inculcado puesto a su disposición, ya que el juzgador, al recibir la consignación respectiva, debe apreciar si la detención de la persona fue de manera flagrante o dentro de los casos de urgencia que la ley establece y, de ser así, tendrá que precisar a qué indiciado o indiciados se refiere, qué ilícito o ilícitos se imputan, en qué consistió la flagrancia o, en su caso, la urgencia, así como las pruebas con las que se acredite lo anterior, para estar en aptitud de ratificar la detención, toda vez que será esta decisión la que restringirá la libertad personal del indiciado hasta en tanto se resuelva su situación jurídica; por ende, **la flagrancia es un requisito que el juzgador toma en consideración para calificar la detención del acusado**, pero de ninguna manera lo constituye para tener

³⁹ HERNANDEZ PLIEGO, Julio A., *Programa de Derecho Procesal Penal*, editorial Porrúa, tercera edición, México, pág. 143.

por acreditado el cuerpo del delito y su responsabilidad penal en el ilícito que se le impute, ya que no es indispensable que se le sorprenda ineludiblemente en el momento de su comisión, dado que para ello existen también los diversos medios de convicción allegados al sumario, mismos que, administrados entre sí, en su orden lógico y natural, en caso de resultar aptos y suficientes para tal efecto, constituyen una diversa vía para llegar al conocimiento de la verdad que se busca y del grado de participación del encausado en la comisión del ilícito de que se trate.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo directo 466/2001. 7 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alma Rosa Díaz Mora. Secretario: José Francisco Chávez García.

De lo antes expuesto, se puede contemplar que dichos conceptos no necesitan mayor explicación, pero sí es importante hacer notar que el delito flagrante, así como su valoración no ha cambiado en la actualidad, ya que hasta la fecha en nuestra legislación, se sigue observando de igual manera que el Código de Procedimientos Penales de 1931.

En cuanto a la Cuasi flagrancia, ésta se configura cuando el agente es perseguido y detenido inmediatamente después de haber realizado el acto punible. En este caso, el agente de la comisión delictiva fue percibido en circunstancia inmediata a la perpetración del ilícito, de tal modo que existe como mínimo un testigo del hecho ocurrido por lo que ante las voces de auxilio o solicitud de apoyo de quien sorprende, trata de ponerse a buen recaudo. Estas circunstancias observa la autoridad policial que logra la detención o toma posesión del ya aprehendido.

Sin embargo, las normas penales no ha establecido requisitos respecto a la forma y condiciones de la persecución, es decir, no se dice que durante la persecución no puede perderse de vista al perseguido o que la persecución no debe interrumpirse o suspenderse algún tiempo o que el perseguido no se podría poner fuera del alcance de sus perseguidores, durante algún lapso temporal.

Por ello, se entiende que nuestra cuasi flagrancia admite que el perseguido pudiera haberse extrañado de la persecución de sus captores algún tiempo, que

éstos también pudieran haber interrumpido la persecución, reiniciándola después y que quien termina la persecución (atrapando al perseguido) sea distinto a quien la inició o prosiguió secundariamente.

3.1.5 La flagrancia equiparada y los casos de urgencia.

Al entrar al estudio del presente tema, nos encontramos con que en la Exposición de Motivos de fecha 23 de noviembre de 1993, se propuso agregar al artículo 267 del Código de Procedimientos Penales, lo que los doctrinarios denominan "Flagrancia Presuntiva", misma que fue aceptada y publicada el día 10 de enero de 1994.

En la flagrancia presuntiva, no se requería que el individuo hubiera sido sorprendido al ejecutar o consumir el delito, y mucho menos haber sido perseguido luego de cometido, en esta sólo interesaba que acabará de cometer y existiesen datos que hicieran pensar que ese sujeto fue el autor del delito; situación que cambió a raíz de las reformas del 13 de mayo de 1996, en la que no solamente fueron modificados, adicionados y derogados diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Fiscal de la Federación, sino también del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, sin olvidar que dichas reformas son el resultado no nada más de aplicar correctamente la ley, sino la de atender las exigencias que hace nuestra sociedad, que no puede quedarse en el pasado y menos en el campo jurídico. Sin embargo y de acuerdo al tema de estudio, únicamente estudiaremos lo relativo al artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y en específico a la Flagrancia Equiparada, y precisamente la parte que se adiciono, por lo que transcripción del párrafo segundo del citado artículo en donde se establece:

“Artículo 267.- ... Se equipará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere participado con ella en la comisión del delito o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiere iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiere iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.”

De la anterior transcripción se desprende que para que surja la flagrancia equiparada se requieren los siguientes requisitos:

- 1.- Que se trate de delito grave así calificado por la ley.
- 2.- No haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos.
- 3.- Se hubiera iniciado la Averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.

En cuanto al primer requisito como se observa no hay problema alguno, ya que los delitos graves se encuentran contemplados en el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Ahora bien, en la flagrancia equiparada se hace mención de que no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos; siendo previsto por primera vez un término en esta figura, así también indica que se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.

El artículo 267 antes invocado señala que la flagrancia se da cuando la persona es detenida en el momento de cometer el delito, o inmediatamente después de cometerlo es perseguido materialmente. Equipara la flagrancia cuando el probable responsable es señalado por a) la víctima b) por algún testigo de hecho o por c) otro participante en la comisión del delito, d) cuando se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o e) aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito, siempre y cuando se trate de un delito grave, no hayan pasado 72 horas desde la comisión del hecho, se haya iniciado la averiguación previa respectiva y no interrumpida la persecución del delito.

La Presunción de flagrancia aparece cuando el agente del hecho es sorprendido con objetos o huellas que revelan que acaba de cometer un ilícito. Si concordamos la norma con la Constitución se entendería que aquí quien sorprende al autor es un integrante de la policía, pues en este caso no acontece persecución alguna, aunque podría ser razonable que un testigo o agraviado solicite la intervención policial. Para que se pueda configurar una intervención respecto del delito flagrante que pueda importar la detención, se requerirá que los objetos o huellas que revelen la ejecución del delito, aparezcan visibles.

Así, la presunción de flagrancia, en cualquier caso, requerirá que el fruto del delito o los instrumentos para cometerlo estén en manos del agente. En otro caso, el fruto o los instrumentos podrían aparecer embolsados o cubiertos con papel; pero a simple vista deben ser identificados por el agraviado, tal como podría suceder con muchos bienes muebles, por lo que tal género de cubierta no debería imposibilitar la intervención policial.

El caso urgente, es la segunda excepción a la regla, de que la autoridad judicial es la única en ordenar la detención preventiva, ya que como sabemos el artículo 16 Constitucional establece que en casos urgentes, y siempre que no haya en el lugar alguna autoridad judicial, tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la

detención del acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

De igual forma, resulta necesario hacer notar que esa fue la parte que más se discutió en el Congreso Constituyente, hasta el punto que la Comisión de Constitución del Congreso había decidido suprimirla, al juzgar que era peligroso conceder facultades a las autoridades administrativas para ordenar aprehensiones, ni aún en casos urgentes, ya que era peligroso dejar la calificación de la urgencia a la misma autoridad ejecutora, haciendo la observación que esto podía dar lugar a frecuentes abusos ya que la experiencia había demostrado que con frecuencia las autoridades administrativas abusarían de las facultades que se les concedían.

Es por ello que en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 2 de julio de 1993, se expresó que lo que se buscaba era acotar la autorización para la detención en casos urgentes, ya que esa facultad sólo sería para el Ministerio Público y no para cualquier autoridad administrativa, así como sólo para los delitos graves que señale la ley, y no para cualquier delito perseguible de oficio; así también se trató de establecer un control de legalidad por el juez, quien deberá de calificar si la acción del Ministerio Público se apega a la autorización Constitucional, decretando la libertad del detenido en caso de que así no sea.

A continuación se hace mención del texto aprobado y publicado el 3 de septiembre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, el cual se encuentra vigente al día de hoy, en el que se señala:

“Artículo 16.- ... sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora o circunstancia, el Ministerio Público podrá bajo su responsabilidad ordenar su detención, fundando, expresando los indicios que motiven su proceder.”

De la nueva redacción del párrafo antes indicado se infiere que para que haya urgencia en forma tal que pueda el Ministerio Público ordenar la detención de un inculpado, sin aguardar la orden de aprehensión, es preciso que en la especie se reúnan cuatro elementos a saber:

- a) Que se trate de un delito grave.
- b) Que exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la Justicia.
- c) Que no sea posible ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.
- d) Que será solamente el Ministerio Público quien podrá bajo su responsabilidad, decretar la detención, expresando los indicios que motiven su proceder.

De acuerdo al artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en vigor, la copulativa "y" que une las expresiones de los requisitos, nos indica para que se de el caso urgente es necesario la concurrencia de los cuatro incisos enunciados anteriormente, por lo que es de concluirse que con un elemento que falte no se dará el caso urgente y no se podrá detener al sujeto, aun cuando concurren uno o dos de los elementos.

CAPITULO 4

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Estado de Derecho como soporte fundamental y el ámbito de la práctica de la lucha contra la corrupción, sólo son efectivos si se responde con eficiencia y oportunidad a las exigencias de la población, en este sentido tras el cambio político y lo que muchos consideran la consolidación democrática de México, la presente Administración Pública se pronunció entre otros aspectos por la revisión y actualización del Procedimiento de Responsabilidades Administrativas, lo que conlleva a la firme determinación del combate a la corrupción y la exigencia de un gobierno transparente.

La expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el mes de marzo del año 2002, constituye un ápice por modernizar el Sistema de Responsabilidades Administrativas, que opera a nivel Federal en nuestro país.

Pese al logro antes mencionado es evidente que la corrupción y la impunidad son problemas ubicuos; están en todos lados, pero también en todas partes se les combate; desde diferentes frentes y con diversas estrategias, la sociedad y el gobierno deben enfrentar estos obstáculos que frenan el desarrollo del país.

En diversas latitudes, desde el ámbito académico, gubernamental, empresarial, social y ciudadano surgen experiencias, reflexiones, propuestas, estrategias y políticas públicas que giran en torno a temas como la honestidad, la ética, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros.

La corrupción es correctamente percibida como un obstáculo clave para la construcción de la gobernabilidad democrática. La corrupción provoca el desperdicio de recursos de por sí escasos y socava el apoyo público a la democracia. Gobiernos, organizaciones internacionales y grupos privados se pronuncian activamente contra la corrupción y promueven una variedad de esfuerzos para combatirla; en nuestro país se han creado instancias de vigilancia y fiscalización, se proponen nuevas leyes, se realizan convenciones a escala mundial anticorrupción, se pronuncian discursos, se firman documentos y en general se adoptan medidas para reducir la corrupción, y pese a ello, no se ven resultados tangibles, pronto y expeditos.

Es por eso que resulta importante analizar brevemente la corrupción, para comprender el objeto de la reforma y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que se proponen en el presente trabajo. El término "corrupción" tiene muchos significados para los ciudadanos, los académicos debaten ampliamente entre ellos sobre su significado; para el doctrinario Juan Palomar de Miguel, la corrupción es: "*(lat. Corruptio) f. Acción y efecto de corromper o corromperse // Vicio o alteración en un libro o escrito // fig. Vicio o abuso que se introduce en las cosas no materiales, como en las palabras o vocablos, en las costumbres, en la educación.*"⁴⁰, pero en general tienden a aceptar que corrupción es abusar de un puesto público para provecho personal, esto es, empleados públicos aceptan dinero, favores, dádivas o bienes para ellos mismos a cambio de un tratamiento especial a los ciudadanos, o también es definida como solución perversa de un conflicto de intereses.

⁴⁰ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Editorial MAYO, México 1981, pág. 333

Los sondeos de opinión, sin embargo, revelan que apenas una cuarta parte de los encuestados tiene en mente un concepto como éste cuando se les pregunta sobre corrupción, las tres cuartas partes restantes tienen en mente un conjunto de cosas distintas y sin relación.

Entre aquéllas se incluyen: deshonestidad del gobierno, incapacidad de cumplir las promesas, delincuencia, mal gobierno, trucos y así por el estilo. Por lo tanto, leer que una encuesta reporta que "la corrupción afecta la vida personal", o que "la corrupción afecta la cultura y los valores de una sociedad", o que "la corrupción aumentará drásticamente en los próximos tres años" no significa mucho, a menos que la corrupción sea claramente definida por aquellos a quienes afecta, por ejemplo, mordida, sin esa precisión, la gran mayoría de quienes recurren a ella tienen en mente una larga lista de definiciones que si bien se traducen en algo indebido, no necesariamente son iguales.

El servidor público corrupto, es desleal ante la institución que presta sus servicios, ante el usuario, y ante él mismo; dicho lo anterior y desde el punto de vista de nuestro campo u objeto de estudio, podemos decir que es corrupto en general aquel que incurre en una falta de probidad frente a la dependencia o entidad a la cual sirve, misma que trae una alteración del orden jurídico que rige el actor del servidor público, por tanto la no realización de las actividades conferidas en un empleo, cargo o comisión, con el esmero y los requisitos que debe revestir el servicio público, trae consigo, la violación de la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así tenemos que los índices de corrupción, que publica la Secretaría de la Función Pública, en su página electrónica de Internet, www.funcionpublica.gob.mx, son los siguientes:

“DATOS BÁSICOS SOBRE MÉXICO EN ÍNDICES NACIONALES E INTERNACIONALES

**I. Índice de Percepciones de la Corrupción
Transparencia Internacional**

Año	2000	2001	2002	2003
Lugar/ Núm. Países	59 / 90	51 / 91	58 / 102	64/133
Calificación	3.3	3.7	3.6	3.6

Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
Transparencia Mexicana (2001-2003)

Actos de corrupción (mordidas)

2001: 214 millones

2003: 101 millones

- Costo promedio de las mordidas

2001: \$ 109.50

2003: \$ 107.00

- Millones de pesos anuales en mordidas:

2001: 23,400

2003: 10,656 “ (sic).

Como podemos darnos cuenta según estos datos, la calificación que ha obtenido nuestro país, se ha mantenido en 3.6, durante los años 2002 y 2003, mientras que en el 2001 se tuvo 3.7; ahora bien si únicamente consideráramos lo anterior, podríamos afirmar que los actos de corrupción, han disminuido en la mitad del año 2001, al año 2003, y por ende que con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las acciones del combate a la corrupción, se ha tenido una repercusión positiva en el combate a la corrupción, pero de aquí surge la interrogante de que tan reales son los datos de la estadística arriba citada, ya que mientras ésta nos dice que han desaparecido los actos de corrupción en un 50% en dos años, existen otras que aseguran que ocupamos uno de los primeros lugares a nivel mundial tratándose de impunidad, luego entonces, al no poder determinar la veracidad de dicha estadística, es mejor apegarse a la realidad y decir que aunque sí se ha trabajado para tratar de abatir la

corrupción, es necesario aportar nuevos instrumentos, o seguir aportándolos para lograr un combate más efectivo de la corrupción, y en general, que se refleje en la prestación de los servicios públicos.

En virtud de todo lo anteriormente señalado en el presente trabajo se propone una reforma y adición a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incorporando la flagrancia a la misma, considerándola como una amplia y efectiva propuesta, contra la corrupción e impunidad, así como combatir pronta y expeditamente las irregularidades administrativas, cometidas por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, toda vez que se tiene plena convicción que con dicha innovación se atacará el problema de manera más eficiente.

4.1.1 Incorporación de la flagrancia.

Como ya se dijo en el capítulo respectivo, la flagrancia desde sus orígenes fue adoptada por la materia penal, es decir, es considerada, tanto por nuestra Constitución Política, como por las leyes penales como una modalidad de los delitos, al referirse a los delitos flagrantes; En materia administrativa, y específicamente dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la flagrancia no es considerada, pese a que las necesidades y la vida práctica nos han enseñado que esta existe como un medio rápido y fehaciente de atacar delitos, y por ende pudiese ser igual o más efectiva en materia administrativa.

Retomando el tema, las llamadas irregularidades administrativas, son aquellas que se presentan cuando algún servidor público en ejercicio de sus funciones, contraviene o deja de observar las obligaciones que tiene, mismas que se consagran en los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, luego entonces, al igual que los delitos (actos u omisiones que sancionan las leyes penales), también se pueden presentar conductas anómalas que pueden ser detectadas de forma flagrante, esto es al momento de perpetrarse.

De ahí la inquietud de considerar necesario incorporar a la ley, la figura jurídica de la flagrancia administrativa, la cual de acuerdo a su naturaleza tiene las diferencias siguientes con la flagrancia penal:

FLAGRANCIA PENAL	FLAGRANCIA ADMINISTRATIVA
1. Se presenta en la comisión de delitos.	1. Se presenta en la comisión de irregularidades administrativas.
2. Cualquier persona puede ser sorprendida en flagrancia.	2. Solamente los servidores públicos pueden ser sorprendidos en flagrancia.
3. Se detiene al indiciado, privándolo de su libertad.	3. Se levanta un acta administrativa.
4. Se pone a disposición de una autoridad, y esta a su vez al Ministerio Público.	4. La autoridad administrativa, es quien detecta directamente la irregularidad.
5. Con la sola flagrancia, no se comprueba el cuerpo del delito.	5. Se comprueba plenamente la irregularidad administrativa.

La flagrancia administrativa ha resultado ser un instrumento útil para las autoridades encargadas de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunque no la han considerado como tal, en la practica la Secretaria de la Función Pública, a través de los Órganos Internos de Control de las distintas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, realiza operativos de fiscalización, con la finalidad de verificar la correcta prestación de los servicios públicos, lo que se conoce como "Usuario Simulado" (mismo que ya fue analizado en el capítulo respectivo), en este sentido, cabe destacar que estos operativos de fiscalización, se presentan solamente para verificar áreas críticas y tomar acciones de mejora, pero no consideran a la flagrancia como figura jurídica útil, y de simplificación del Proceso Administrativo para comprobar conductas irregulares.

Desde un particular punto de vista, hemos encontrado que en ocasiones, las autoridades administrativas, específicamente los Órganos Internos de Control, actúan tras recibir una queja o denuncia, comisionando a un servidor público de dicha unidad, para que haciéndose pasar por un usuario simulado, acuda al lugar de los hechos, comprobando en flagrancia si los servidores públicos están cometiendo alguna irregularidad administrativa; es decir tenemos que considerar que el accionar de las autoridades competentes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, esta sujeto a la presentación oportuna de las quejas y denuncias, toda vez que de ello depende el se puedan dar los casos de detección en flagrancia.

Ahora bien es importante señalar que jurídicamente la incorporación de la flagrancia pretende entre otras cosas conseguir economía procesal, toda vez que la etapa de investigación de las quejas y denuncias se evita y pasa al área de responsabilidades, sin embargo pese a la efectividad encontrada en la comprobación de irregularidades administrativas, algunos Órganos Interno de Control no la utilizan, debido a que no están capacitados o no cuentan con el personal suficiente o adecuado para llevar acabo una diligencia en la que personal adscrito a éstos, tiene que trasladarse al lugar de los hechos, y personificarse para que haciéndose pasar por un usuario detecten practicas irregulares.

Sin duda alguna en ocasiones es posible detectar la conducta irregular en el mismo momento en la que sé esta llevando acabo, pero aunque es obligación de las autoridades competentes, el iniciar la investigación correspondiente, no lo es el actuar de inmediato, para que en la medida de lo posible, se traslade al lugar de los hechos (si es que todavía sé esta cometiendo la irregularidad o si se va a cometer ésta), para verificar la comisión de la misma, ya que la ley de la materia no lo contempla en ese sentido, son muy pocas las autoridades que practican diligencias para detectar hechos irregulares en flagrancia cuando tienen elementos necesarios para poder actuar de manera inmediata.

Estas autoridades que realizan diligencias de flagrancia, actúan una vez recibida la denuncia, iniciando el procedimiento de investigación de los hechos (analizado en el punto 2.1 del presente), emitiéndose un oficio de comisión para investigar los hechos denunciados, mismo que se fundamenta entre otros en los artículos 10 y 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que el primero de los preceptos faculta a la Secretaría, para establecer normas y procedimientos para atender las quejas, y el segundo faculta a la Secretaría al Contralor o los Titulares de las Áreas de Quejas y Responsabilidades para llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas, y en su párrafo segundo, se encuentra el fundamento del usuario simulado actualmente utilizado por la Secretaría, ya que le otorga la facultad a ésta o al Contralor Interno para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, a través de operativos específicos de verificación, en los que participen particulares; de igual forma se fundamenta en el artículo 64 fracción III, numeral 1 del Reglamento del Interior de la Secretaría de la Función Pública, precepto que faculta a los Titulares de las Áreas de Quejas, para llevar a cabo investigaciones a fin de integrar la queja y turnarla al área de responsabilidades; luego entonces, si bien es cierto que existe el fundamento legal para que la autoridad actúe en este tipo de asuntos, también lo es que el mismo no está plenamente definido, ni se menciona a la flagrancia dentro de la ley de la materia, ya que solo se encuentra descrito someramente en los lineamientos de atención ciudadana emitidos por la Secretaría de la Función Pública y bajo el nombre de usuario simulado no como flagrancia, los cuáles no tienen el carácter de ley.

En virtud de lo anterior, es importante que se reconozca a la flagrancia como un instrumento útil para comprobar irregularidades administrativas, otorgándole a las autoridades competentes plenas facultades para actuar de manera inmediata, facilitando la investigación con elementos fehacientes de los cuales pueda remitirse de manera pronta el expediente al área de responsabilidades para su resolución, por lo cual es necesario incorporarla a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como un medio de actuación pronto y

expedito para comprobar irregularidades administrativas, como a continuación se analiza.

4.1.1.1 Al procedimiento de Investigación.

Dentro del procedimiento de investigación, se propone la especificación de manera expresa que cuando derivado de la presentación de una queja o denuncia, exista información precisa y detallada, es decir, cuando el denunciante o quejoso, señale de manera clara y precisa las circunstancias de modo tiempo y lugar, del hecho u omisión de la que se desprenda la comisión de alguna irregularidad administrativa que sea reiterada o esté por llevarse acabo, y que por ende exista la posibilidad de detectarla en flagrancia, se practiquen las diligencias necesarias, con la finalidad de que la propia autoridad administrativa a través de un representante comisionado para el efecto por el Órgano Interno de Control de las distintas entidades y dependencias, acuda al lugar de los hechos a corroborar el hecho anómalo, incluso pudiendo formar parte de él al momento que se perpetra, no habiendo lugar a duda.

En virtud de lo anterior, se debe adicionar un párrafo cuarto al artículo 10 de la Ley de la materia, en el que se contemplen la flagrancia y el deber de las autoridades de realizar las diligencias necesarias, cuando una vez analizada la procedencia de las quejas y denuncias, exista la posibilidad de detectar alguna irregularidad al momento en que se esté cometiendo para quedar como sigue:

ARTICULO 10.

...

En las quejas y denuncias que contengan elementos de convicción suficientes y/o información precisa sobre hechos que, una vez analizados permitan a la Secretaría, al Contralor y/o al Titular del área de quejas, actuar

para comprobar en flagrancia la comisión de irregularidades administrativas, se procederá a efectuar de manera pronta y expedita diligencias efectivas, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Dentro del mismo Capítulo II de la ley de la materia, y toda vez que con la adición anterior se tendría el fundamento y la obligación para que la autoridad administrativa actúe cuando pueda existir la flagrancia, consideramos necesario adicionar un artículo, en el cual se establezca qué se debe entender por flagrancia y en su caso, el trámite que se debe seguir cuando se presente la misma, por tanto se debe incluir el artículo siguiente:

ARTICULO 10 BIS.

Cuando algún servidor público sea sorprendido en flagrancia cometiendo alguna irregularidad administrativa, se procederá inmediatamente a instrumentar acta de hechos donde se haga constar la comisión de la conducta que contravenga la presente ley, procediéndose a concluir la investigación para turnar el asunto de manera inmediata al área de responsabilidades, a fin de que se inicie el procedimiento disciplinario correspondiente. Entendiéndose que existe flagrancia cuando el servidor público es sorprendido en el momento de cometer la irregularidad, por la propia autoridad administrativa.

Cabe destacar que en el artículo anterior, se especifica claramente qué se debe entender por flagrancia administrativa, sin que se pueda configurar supuesto legal de la cuasiflagrancia o la flagrancia equiparada, consideradas en el ámbito penal; asimismo se detalla el procedimiento a seguir en caso de presentarse esta, lo cual trae consigo el acortar la etapa de investigación y poner de inmediato el asunto en manos del área encargada de aplicar la sanción que corresponda, lo cual sin duda trae un beneficio de economía procesal, no siendo óbice para lo anterior, el respetar las garantías de legalidad y audiencia del infractor.

Ahora bien, la adición antes propuesta lleva implícita, el uso recurrente de la figura del "usuario simulado", ya que es la manera de efectuar las diligencias para llegar a la flagrancia, es decir el usuario simulado representa el instrumento de la autoridad para cumplir con la disposición propuesta.

4.1.1.1.1 El usuario simulado.

Como ya se dijo anteriormente la figura del usuario simulado es utilizada por la Secretaría y los Órganos Internos de Control de las diferentes entidades y dependencias, en coordinación con la Dirección General de Atención Ciudadana de dicha Secretaría, como un operativo previo de verificación de los servicios públicos, con la finalidad de detectar áreas críticas de corrupción y tomar acciones de mejora, mismo que se encuentra previsto en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, de la Secretaría de la Función Pública.

Así pues, opera la actual figura del usuario simulado, con servidores públicos técnicamente capacitados o cualquier ciudadano, que de manera incógnita, permanente e imparcial se transforme en una persona que solicita atención, asesoría, información, apoyo institucional o la gestión de trámites y servicios. En el curso de esta dinámica, evalúe, a través de indicadores y el uso de trámites y/o servicios, la atención y calidad prestada detectando ineficiencias, maltrato o irregularidades administrativas.

Con la propuesta de reforma y adición referida en el punto anterior, la figura del usuario simulado toma gran importancia y es catalogada como un agente anticorrupción, pero se maneja como un medio común, sencillo e inmediato, con relación a como se maneja actualmente, es decir, a partir de las quejas y denuncias la Secretaría y los Órganos Internos de Control, tendrán la facultad de actuar, a través de los servidores públicos adscritos a los mismos, quienes por medio de un

oficio de comisión se deberán trasladar al lugar en que se fuese a cometer o se estuviera cometiendo en caso de ser continua la irregularidad administrativa. La figura del usuario simulado es el medio para llegar a la flagrancia, puesto que el servidor público comisionado, haciéndose pasar por un ciudadano común, podrá percatarse y estar presente en el lugar de los hechos, en el justo momento de que se cometa la conducta irregular, incluso participar coadyuvando con los afectados o haciéndose pasar por uno de ellos; además a fin de investigar y cerciorarse acerca de la veracidad de los hechos descritos en la queja o denuncia, el representante de la autoridad administrativa podrá interactuar con cualquier persona, esto es el personal comisionado puede acudir a cierto lugar para ser testigo de los hechos irregulares, pero en ocasiones tendrá que ser el mismo quejoso o denunciante, quien permita la comisión del acto irregular comprobando sin lugar a dudas ésta.

A diferencia del actual usuario simulado, la propuesta está encaminada para que únicamente puedan participar en comisiones de flagrancia los servidores públicos de la Secretaría y de los Órganos Internos de Control, y no los ciudadanos o prestadores de servicio social, esto debido principalmente a que se pretende tener una mayor certeza jurídica de los hechos que se detecten y de los cuales se levantará acta circunstanciada, y se debe también a que como se dijo anteriormente la figura de la flagrancia en materia administrativa es más restringida que en materia penal puesto que no da cabida ni a la cuasiflagrancia ni a la flagrancia equiparada, por tanto cuando el servidor público, como representante de la autoridad administrativa, que descubra en flagrancia algún hecho irregular, se entenderá este como plenamente comprobado.

Cabe señalar que en el presente trabajo no se pretende incorporar el usuario simulado a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que como se ha mencionado, se encuentra regulado en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos que para tal efecto expidió la Secretaría, además de que las autoridades administrativas encargadas de incoar los procedimientos administrativos, tienen facultades para realizar investigaciones

debidamente motivadas, o realizar operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares, de acuerdo con el artículo 20 de la citada ley, así como en el artículo 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, e incluso durante la substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, de acuerdo al artículo 21 fracción IV de la ley en cita, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 21

IV.- Durante la substanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias y entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.”

En este sentido cabe señalar que las autoridades administrativas tienen facultades para realizar todas las diligencias que consideren necesarias, a fin de llegar a la verdad, ya sea durante el proceso de investigación de los hechos o durante el procedimiento administrativo disciplinario, por tanto consideramos innecesario incorporar la figura del usuario simulado a la ley; luego entonces esta nueva forma de funcionamiento del usuario simulado debe ser contemplada dentro de los mismos lineamientos que lo regulan, en el sentido de que se considere una modalidad distinta de usuario simulado en la que se contemplen principalmente las características siguientes: a) se actúe de manera inmediata, b) los encargados de participar únicamente serán los servidores públicos de la Secretaría y de los Órganos Internos de Control, y c) la finalidad de los operativos del usuario simulado, será detectar en flagrancia a los servidores públicos en la comisión de hechos irregulares.

Es de resaltarse que y aunque desde el año 2001 se efectúan operativos de usuario simulado, teniéndose distintos datos y estadísticas de sus resultados, hoy en

día la Secretaría de la Función Pública, ha comenzado a utilizar al usuario simulado, precisamente para detectar practicas de corrupción, puesto que como lo ha informado el Subsecretario de Atención Ciudadana de dicha secretaría, actualmente se capacita a los empleados de la misma quienes reciben clases de actuación y hasta entrenamiento por parte de agentes de la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI), con cursos de investigación encubierta y hasta temas como el arte de la confesión, efectuándose operativos en dependencias y entidades como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Servicio de Administración Tributaria, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, consiguiéndose resultados trascendentales en dichos operativos, como lo señala Silvia Otero escritora del periódico el universal, en su artículo Misión Encubierta, mismo que se anexa al final del presente trabajo, por considerarse de enorme interés.

4.1.1.2 Al procedimiento disciplinario.

Con la incorporación de la flagrancia a la ley, resultaría imperioso que el procedimiento disciplinario adoptara el carácter de especial y sumario para resolver en caso de que exista flagrancia, ello considerando su fácil comprobación, sin que obste para ello el respetar las garantías de legalidad y audiencia del infractor.

Las reformas y adiciones propuestas a la ley de la materia, atienden a una legítima inquietud por lograr una efectiva lucha contra la corrupción que conlleve a la pronta detección y comprobación de conductas irregulares, a través de la flagrancia y adecuando el desarrollo de los procedimientos para la aplicación de sanciones administrativas.

En este orden de ideas, resulta conveniente que el artículo 13 de la ley, sufra algunas modificaciones, primeramente para que sean comprensibles los efectos de

ser sorprendido en flagrancia por la autoridad administrativa, es decir, dentro del procedimiento administrativo disciplinario, las irregularidades administrativas detectadas en flagrancia deben de ser consideradas como graves, y por ende las sanciones aplicables en su caso serán más severas, lo cual tendría un efecto restrictivo dentro de las conductas del servidor público, ya que estaría latente la posibilidad de que en caso de infringir la ley, existe la posibilidad de sorprenderlo en cualquier momento.

La propuesta de clasificar las conductas irregulares detectadas en flagrancia como graves sin importar que fracción o fracciones del artículo 8 de la ley se esté transgrediendo, obedece primeramente a que de acuerdo a la experiencia, que en la mayoría de los casos cuando en una queja o denuncia existe información detallada que permita presumir que se va a realizar o se está realizando cierta conducta irregular por parte de algún servidor público, es porque la misma se ha venido presentado desde tiempo atrás, en otras palabras, cuando existe la posibilidad o se encuentra una irregularidad administrativa en flagrancia, en la mayoría de los casos es porque la misma se ha convertido en uso reiterado en el que la conducta resulta usual y hasta normal para el infractor de la ley, que bajo la impunidad actúa de manera cotidiana, es decir el servidor público adopta como costumbre practicas irregulares, por lo cual merece una sanción ejemplar, que ponga de manifiesto el repudio para todos aquellos servidores públicos que adoptan por costumbre prácticas de deshonestidad y que creen que nadie puede hacer algo al respecto.

En virtud de lo anterior, y considerando que la gravedad es acorde a la conducta, proponemos que la sanción administrativa en caso de flagrancia, sea como mínima la suspensión de empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público, siguiendo las reglas previstas en el citado artículo 13, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 13.

...
Cuando el servidor público haya sido sorprendido en flagrancia cometiendo alguna irregularidad administrativa, se le impondrá como mínimo la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión por el período que determine la autoridad competente, o en su caso atendiendo a los elementos establecidos en el artículo 14, se podrá imponer una sanción de mayor grado a la que originalmente le correspondía al servidor público responsable.

La anterior consideración, surge en virtud de poder sancionar las conductas irregulares detectadas en flagrancia, de forma más severa, y toda vez que de catalogarlas como grave traería consigo una destitución del puesto, lo cual no resultaría equitativo para los servidores públicos infractores, por lo cual se suprime de forma subjetiva la sanción de amonestación pública o privada, toda vez que en el caso de que la sanción correspondiente fuera ésta por tratarse de una conducta no grave o de menor importancia, se tendría que aplicar la suspensión, a diferencia de aquel que no fue sorprendido en flagrancia, luego entonces dentro de las resoluciones administrativas, cuando la autoridad llegue a la individualización de la sanción administrativa, debe de tomar en cuenta sí se presentó la flagrancia o no, imponiendo como mínimo la sanción de suspensión, y si la sanción fuera de mayor grado, es decir destitución o inhabilitación, se podrá determinar la imposición de una sanción de mayor grado.

Esta medida ayudara a suprimir prácticas que infrinjan, las disposiciones de la ley; ahora bien, cuando exista flagrancia, se llevaran a cabo normalmente las etapas del procedimiento administrativo disciplinario, es decir, se tendrá que citar al presunto responsable a la celebración de la audiencia de ley, recibir pruebas, desahogarlas y dictar la resolución correspondiente; sin embargo, el tiempo para ventilar dicho procedimiento, se reducirá puesto que con la flagrancia se tienen por comprobados

los hechos y en la mayoría de los casos, también por confesos, respetándosele al todavía presunto responsable, su garantía de audiencia, ya que de otro modo la norma que conceptúa la flagrancia estaría efectuando una mera distinción teórica doctrinaria sin ningún reflejo práctico en el ámbito procedimental; por lo que proponemos reformar el artículo 21 de la ley, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 21.

...

III...

En caso de que exista flagrancia, el plazo no deberá exceder de 20 días hábiles entre la citación del presunto responsable y la emisión de la resolución respectiva.

Se prevé el establecimiento de un proceso sumarísimo, al adoptar las características de ser breve debido a la sencillez del caso, revistiendo una tramitación elemental en la que se respeten las garantías de legalidad y audiencia del presunto responsable, cumpliéndose con todas las etapas del procedimiento disciplinario, sin embargo y toda vez que la autoridad competente cuenta con los elementos suficientes y fehacientes para conocer la verdad de los hechos no es necesario practicar ninguna diligencia, por lo cual el plazo establecido en la ley de 45 días hábiles para resolver sobre la existencia de responsabilidad, resulta demasiado extenso, y mas aún, ya que dicho término empieza a correr desde que se desahogan las pruebas (cierre de instrucción), y hasta que se emite la resolución, teniéndose un promedio aproximado de 70 días hábiles, en lo que substancia todo el procedimiento disciplinario, luego entonces la propuesta va encaminada precisamente a reducir ese término a solamente 20 días hábiles, que correrán a partir de que se cite al presunto responsable, y hasta que se emita la resolución correspondiente, obteniéndose así una economía procesal importante.

4.1.2 Beneficios.

Antes de tratar los beneficios esperados con la presente propuesta, es importante señalar los inconvenientes posteriores que pueden presentarse y obstaculizar el adecuado desarrollo y aplicación de las reformas y adiciones antes planteados; en primer termino el problema más grande sería que las autoridades competentes de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no cuentan con el personal suficiente y capacitado para llevar a cabo operativos de usuario simulado, y aunque la Secretaría de la Función Pública se ha preocupado por capacitar a su personal, la mayoría de las estructuras de los Órganos Internos de Control son muy reducidas, y al tener que actuar de manera inmediata pues se estaría ante la imposibilidad de acudir al lugar de los hechos; en contra parte se ha observado que en los Órganos Internos de Control mas reducidos se practican dichas diligencias, por lo que sin duda, el no contar con personal suficiente y calificado representa un gran problema, sin embargo el mismo no puede ser considerado como un obstáculo imposible de superar para conseguir el detectar conductas irregulares en flagrancia.

También puede presentarse la imposibilidad de trasladarse al lugar de los hechos, si consideramos que algunas dependencias y entidades tienen oficinas en el interior de la república, por lo que el llegar al lugar de los hechos tardaría varios días y un alto costo, en este caso si bien es cierto sería difícil llegar a la flagrancia, también lo es que con fundamento en el artículo 8 fracción XVI de la ley de la materia, puede solicitarse al superior jerárquico del servidor público presunto responsable, verifique y en su caso levante un acta administrativa, la veracidad de los hechos asentados en la queja o denuncia, en este supuesto aunque no se perfeccionaría la figura propuesta, si se tendría un elemento fehaciente para fincar responsabilidad al servidor público implicado.

Por otra parte encontramos que la presente propuesta tiene grandes beneficios tanto para la buena operación y funcionamiento de la Administración

Pública Federal, como para todos los ciudadanos que por alguna causa reciben un servicio público o tienen relación con algún servidor público, y específicamente un mejor y efectivo combate a la corrupción.

Se mejoraría mucho el sistema de responsabilidades administrativas vigente en nuestro país, abarcando desde el procedimiento de investigación de las quejas y denuncias, hasta el procedimiento administrativo disciplinario, quedando debidamente plasmada y definida la figura jurídica de la flagrancia en el ámbito administrativo, así como el procedimiento a seguir en caso de detectarla, obteniéndose así de manera específica los beneficios siguientes:

- Reducción del índice de irregularidades administrativas.
- Disminución de las prácticas de corrupción.
- Mejora en la calidad de los servicios públicos.
- Aumento de la economía procesal.
- Disminuiría el costo promedio por expediente.
- Se tendría un índice más alto de resoluciones firmes, o no impugnadas.

Los beneficios que traería consigo la aprobación de la presente propuesta, representan sin duda un avance en la modernización y sobre todo un forma de hacer mas efectiva la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, evitando así un retroceso o estancamiento en el desarrollo de la norma; de igual forma se evitaría que los servidores públicos se sustrajeran del procedimiento administrativo disciplinario, y por ende bajarían los índices de corrupción y de impunidad, y en particular de irregularidades administrativas tales como negligencia,

ejercicio indebido de funciones, abuso de autoridad, maltrato, incumplimiento a la normatividad interna, etc., toda vez que los servidores públicos que practican conductas irregulares, o aquellos que están por cometerlas, sabrán que la probabilidad de que sean sorprendidos en flagrancia, es grande y por tanto de ser sancionados.

Cabe mencionar que la Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, tiene el certificado bajo la norma ISO 9001:2000 del proceso de atención a peticiones ciudadanas, mismo que en el mes de enero del año próximo pasado fue revisado por la casa certificadora en una auditoría de seguimiento, la cual fue exitosa, toda vez que al ser revisados los procedimientos, estos fueron aprobados satisfactoriamente, buscándose una mejora continua y el cumplimiento de metas establecidas, una de ellas consiste en alcanzar un 95% de efectividad en los procesos de seguimiento a las peticiones ciudadanas, para finales del 2004; en este sentido, creemos que la consideración del presente trabajo, se conseguiría una mayor efectividad de dichos procesos y por ende se alcanzarían pronto las metas fijadas.

De igual forma contribuiría a disminuir la carga de los procedimientos que normalmente duran en promedio 4 o 5 meses, en cambio de considerarse la flagrancia administrativa como un medio pronto y expreso de comprobar irregularidades, se ahorraría la etapa de la investigación y se turnaría a responsabilidades para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, teniendo así un ahorro en el costo que se ha determinado por expediente al disminuir los costos invertidos, y dando una mayor eficacia y economía procesal al desarrollo de los procedimientos para la imposición de sanciones administrativas; por su parte las resoluciones administrativas que versen sobre actos irregulares detectados en flagrancia, serían menos recurridas, ya que se tendría plena certeza de que efectivamente se cometió el acto u omisión que transgrede la ley, puesto que la propia autoridad administrativa se percató de ello, y por tanto se tendrían más

resoluciones firmes definitivas, toda vez que disminuiría la posibilidad de perder un juicio de nulidad o amparo.

Finalmente quisiera señalar que el futuro debe verse desde un punto de vista mucho más optimista. La democratización, la descentralización y la activación de la sociedad civil crean, en el mediano plazo, poderosos incentivos para la reforma. Para decirlo más simplemente, las personas que tienen el poder público y la ciudadanía en general, tienen la labor de planear cómo disminuir la corrupción a través de ideas y acciones en materia de anticorrupción. En virtud de lo anterior, se pretende que el presente trabajo contribuya con el propósito de tener un país con menos corrupción.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde el marco jurídico de la reforma constitucional de 1982, que dio origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecieron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir y salvaguardar la función pública, y sentaron las bases del régimen de responsabilidad administrativa en nuestro país.

SEGUNDA.- La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones que contravienen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

TERCERA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableció un moderno y estructurado sistema disciplinario, que constituyó un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública. Sin embargo, la revisión permanente de las leyes para evaluar su correspondencia con la realidad que regulan, pone de manifiesto, en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, la necesidad de adecuaciones que permitan una mayor eficacia en la aplicación de dicha ley y mejores resultados en el ejercicio de la función pública.

CUARTA.- Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone.

QUINTA.- Resulta de suma importancia, conocer y distinguir los dos procedimientos administrativos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que el primero de ellos (Procedimiento de Atención Ciudadana), constituye el primer contacto entre el peticionario y la autoridad, y su correcta integración va a ser el punto fundamental de los elementos que se tomen en cuenta para determinar la responsabilidad administrativa del servidor público.

SEXTA.- El Procedimiento Administrativo Disciplinario es un procedimiento Administrativo especial, punitivo e interno, instrumentalmente destinado a conservar el orden y correcto funcionamiento de la Administración, y se desarrolla cuando existan irregularidades que violen los deberes funcionales de la Administración Pública Federal.

SEPTIMA.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se debe proporcionar mayor fortaleza e instrumentos a los Órganos Internos de Control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere; la flagrancia debe ser

considerada como instrumento para combatir la corrupción, sentándose las bases para que la misma opere y sea considerada en el desahogo de los procedimientos para la imposición de sanciones administrativas.

OCTAVA.- Es de suma importancia que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sea reformada en su artículo 10 incluyéndose un párrafo referente a la flagrancia desde el punto de vista administrativa, debiendo ser explícito en lo que debemos de considerar como flagrancia y el tramite que se debe seguir en caso de presentarse ésta.

NOVENA.- Un diagnostico general permitió observar que hacen falta procedimientos confiables para detectar posibles prácticas irregulares por parte de servidores públicos y/o para medir las mejoras en las áreas de atención directa al público. Por ello, se propone mejorar la estrategia de Usuario Simulado que permitirá evaluar y proponer acciones de mejora en las áreas de servicio al público, así como combatir prácticas de corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, duodécima edición, México 1995.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Ed. Porrúa, Tercera Edición, México 2000.
- CÁRDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa, México 1982.
- CARREÑO CARLON, José, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. México, I.N.A.P. serie Praxis No. 60, 2001
- CASTELLANOS, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa, Cuarentava edición, México 2000.
- COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, Decimoquinta edición, México 1995.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, Cuarta Edición, México 2001.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, Cuarentava edición, México 2001.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A., Cincuentava edición, México, 1999.
- HERNANDEZ PLIEGO, Julio. Programa de Derecho Procesal Penal. Ed. Porrúa, Tercera edición, México 1998.
- JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Ed. Porrúa, México 2002.
- MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto, Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal. Ed. Porrúa Séptima edición, México 1997.
- MEDINA LIMA, Ignacio, "Juicio Sumario", en el Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México 1997.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de Los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, México 1999.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. Ed. Porrúa, Vigésimo séptima edición, México 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, Onceava edición, México 1982.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo VI, Buenos Aires, 1979.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, 1999,

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima primera edición, Madrid 1992.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Editorial MAYO, México 1981.

HEMEROGRAFIA

DEL VAL BLANCO, Enrique, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un Código de Conducta, Revista de Administración Pública. Enero-Febrero 1983

Generalidades de la Flagrancia", Revista cuatrimestral IURISDICTIO, impreso en Querétaro México, septiembre de 1997.

Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el mes de abril del 2002.

INTERNET

www.funcionpublica.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx/

www.scjn.gob.mx/

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Código Penal Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Código Penal para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

ANEXO ÚNICO

MISIÓN

“Usuario simulado”, un agente anticorrupción
ENCUBIERTA

TEXTO: SILVIA OTERO, ILUSTRACION: LUIS MIGUEL CRUZ CEBALLOS

SERVIDORES EN LA MIRA

El programa ha ayudado a reducir los sobornos

6
operativos

se realizaron en la administración anterior para detectar corrupción en las dependencias del gobierno federal

98
dispositivos

se han efectuado de 2001 a 2004

119
actas

administrativas contra 41 servidores públicos inició la SFP a través de este programa anticorrupción

FUENTE: SFP

Sorprender en flagrancia, el objetivo

El motor de la primera fase del programa son cuatro hombres de la tercera edad, jubilados, a quienes se les da un apoyo económico de 2 mil 400 pesos mensuales por visitar áreas de atención al público de las oficinas de dependencias que se ubican exclusivamente en la zona metropolitana. Fue uno de ellos —cuyo nombre se omitió por razones de seguridad— quien encubrió contactó a un servidor público del área de licencias federales de la SCT, que le ofreció que podía evitarse los trámites a cambio de 5 mil pesos.

Se dio parte al Ministerio Público de la Federación y se solicitó el apoyo de elementos de la Agencia Federal de Investigación (AFI), con lo que se tuvo listo el operativo que permitió detectar, además, delitos como la falsificación, pues el documento era apócrifo.

Eloy Morón Fong, subsecretario de Atención Ciudadana de la SFP, detalla que en este caso no sólo se desmanteló la red de

corrupción a la que pertenecía el detenido, sino corregir un procedimiento que tardaba 14 días en efectuarse y hoy se hace en unas horas.

Pero el proyecto tiene mayores alcances y se aplica a nivel nacional, desde parte que para empleados de la SFP quienes han recibido clases de actuación y hasta entrenamiento por parte de agentes de la Oficina Federal de Investigaciones de la FBI (por sus siglas en inglés), con cursos de investigación encubierta y hasta temas como “el arte de la confesión”.

Este personal de seguimiento a quejas concretas contra servidores públicos. Fue a través de Usuario Simulado como se logró la captura el año pasado de cuatro inspectores del SAT que operaban en Matamoros, Tamaulipas.

Exigieron a un empresario 5 mil dólares a cambio de regularizar las supuestas anomalías en los procedimientos de importación de mercancías extranjeras, pero la víctima denunció el hecho y la SFP intervino.

El coordinador del programa, José Luis

Copil Meneses, se hizo pasar como un socio estadounidense del extranjero, quien ya había entregado 50% de la suma que le solicitaban como anticipo. La cámara instalada en un lugar estratégico captó así cada parte del diálogo en el que el inspector del SAT explicaba la operación para que en el futuro ya nadie molestará a los empresarios. Cuando se tuvo evidencia suficiente, los elementos de la AFI irrumpieron en el hogar y detuvieron al servidor público.

También fueron sorprendidos inspectores del IMSS, quienes en Guamichil, Sinaloa, contactaron al dueño de una taquería que tenía registrados a sus trabajadores, pero a quien le exigieron 110 mil pesos, ya que los empleados realizaban entregas a domicilio y por ello se aumentaba el riesgo patronal y la víctima no había previsto esa situación.

El comensal también denunció la irregularidad. El personal de Usuario Simulado instaló cámaras ocultas en la oficina, otros se

hicieron pasar como pintores para ser testigos de la operación, de la entrega del sobre con dinero, y se montó el escenario para que el trabajador del IMSS se instalara justo frente a la videocámara. Cuando se grabó la transacción el personal encubierto avisó a los agentes federales y se detuvo al responsable.

Otros usuarios simulados participan en inspecciones carreteras. El objetivo es detectar los casos de cobro por parte del personal de la Policía Federal de Caminos, ante quejas reiteradas de choferes de transporte de carga por detenciones arbitrarias en caminos solitarios, a quienes se les exige dinero, como derecho de pasaje.

La actuación de estos servidores públicos ha permitido que las denuncias por estos casos se reduzca 90%, pero los operativos continúan, ahí en cada una de las áreas donde pueda haber actos de corrupción, un servidor público puede ser abordado por funcionarios, entrenados para actuar, para sorprenderlos.