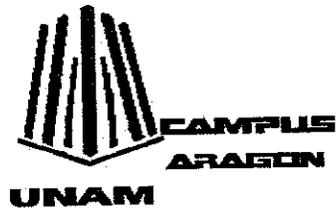


“Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”



Licenciado en Derecho

Jesús Abraham Rojas Sánchez

Asesor: Lic. Francisco Javier Torres Morales

m344555

MAYO 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

NOMBRE: León Abraham
Bejar Sánchez

FECHA: 26-Mayo-2015

FIRMA: [Firma manuscrita]

*“Grabamos en mármoles y bronces la lista de los derechos del
hombre;
preciso sería grabar en oro la de sus deberes”.*
Valtour.

AGRADECIMIENTOS

A LA UNAM.

*Por ser el Alma Máter de este país,
y haberme otorgado el prestigio
y los conocimientos
que tengo en estos momentos.*



FES ARAGÓN

*Por haberme preparado profesionalmente
y darme el honor de portar orgullosamente
sus conocimientos y sus colores,
que nunca olvidaré.*

**A MI AMIGO Y ASESOR
LIC. F. J. TORRES MORALES**

*Por su amistad, consejos, enseñanzas
y dirección en este trabajo, con el que
finalizo una etapa más de mi vida y
comienzo otra, ahora con mayores
elementos para sobresalir.*

**A MIS PROFESORES
DEL CAMPUS ARAGÓN**

*Por sus enseñanzas y prácticas que me dieron,
y que ahora me sirven en mi vida profesional*

A DIOS:

*Por todo lo que me dio,
me ha dado, y me dará,
en todos mis aspectos de la vida.*

A MI MADRE ALICIA

*Gracias porque todo
lo que fui, soy y seré
te lo debo a Tí,
quien me ha mostrado de su mano
lo que es esta vida y como
triunfar en ella.*

A MARISOL Y DEVI:

*Por su apoyo incondicional,
en toda mi vida
y que hemos demostrado
ser una pequeña gran familia.*

A MI ABUELO: †

*Por ser mi ejemplo a seguir,
quien trabajó y vio por su familia,
hasta su último día de vida.*

ADRIANA:

*Por darme el último impulso
para terminar este trabajo,
por tu punto de vista
en todos los aspectos
y por empezar a tener
nuevos proyectos.*

A ROCÍO G.C.: †

*Por mostrarme el valor
y el significado de la vida.*

A MIS AMIGOS:

*Con quienes pasé alegrías,
tristezas, triunfos, derrotas,
incluyendo la separación de algunos,
por lo que todo esto nos unió más y
selló nuestra hermandad.*

POR ÚLTIMO:

*A todos los que me conocen,
apoyaron y confiaron en mí,
pero principalmente a todos
los que no se imaginaban
hasta donde estoy llegando, y llegaré.*

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	III
INTRODUCCIÓN	XI

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. EL JUICIO DE RESIDENCIA EN MÉXICO	1
1.2. EL JUICIO DE RESPONSABILIDADES DE 1824	4
1.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1836	6
1.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1843	8
1.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857	10
1.6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896	12
1.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1917	14
1.8. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940	15
1.9. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979	18
1.10. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982	18
1.11. PROYECTO DE DECRETO AL TÍTULO IV CONSTITUCIONAL EN 2002	27
1.12. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE	28

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

2.1. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD	31
2.2. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA	33
2.3. CONCEPTO DE RESPONSABILIDADES DE DIFERENTES AUTORES	34
2.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDADES EN LAS DIFERENTES ÁREAS JURÍDICAS	39
2.5. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	43
2.6. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO	49
2.7. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO	51
2.8. LA QUEJA EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	54
2.9. LA DENUNCIA EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	62

CAPÍTULO TERCERO

ESTUDIO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON RELACIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

3.1. ANTECEDENTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN MEXICO	71
3.2. AUTORIDADES COMPETENTES EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	72
3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	88
3.3.1. INSTAURACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	89
3.3.2. MEDIOS DE PRUEBA Y SISTEMA DE VALORACIÓN	98
3.3.3. APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES	103
3.4. RECURSOS QUE SE PUEDEN INTERPONER CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	107
3.4.1. RECURSO DE REVOCACIÓN	108
3.4.2. IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	123
3.5. LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	126

CAPITULO CUARTO

ESTUDIO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON RELACIÓN A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICADAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 ANTECEDENTES DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	131
4.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	135
4.3 AUTORIDADES COMPETENTES EN LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	135
4.4 LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	136
4.4.1 AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA	139
4.4.2 SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN POR UN PERÍODO NO MENOR DE TRES DÍAS NI MAYOR A UN AÑO	142
4.4.3 DESTITUCIÓN DEL PUESTO	145
4.4.4 SANCIÓN ECONÓMICA	150
4.4.5 INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO	152
4.5 LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS	154
4.5.1 ELEMENTOS PARA APLICAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	156
4.6 REGLAS PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	158
CONCLUSIONES	160
PROPUESTAS	161
BIBLIOGRAFÍA	164
LEGISLACIÓN	167

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad exponer de una manera comparativa las Leyes que sancionan las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que como Licenciados en Derecho, debemos participar activamente en esta materia que no se encuentra tan explorada ni difundida, ya que erróneamente se piensa que el servicio público es exclusivo para ciertas personas, pero se esta demostrando que no es verdad, y cualquier profesional preparado y actualizado puede ingresar a éste, y ahora como se pone en boga tantas irregularidades de funcionarios públicos, existe la necesidad de que intervengamos los juristas en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la Administración Pública, y específicamente en los Órganos Internos de Control, para muchos Unidades Administrativas desconocidas o incluso se pensaba que existían para cubrir únicamente el Organigrama de cada Dependencia o Entidad.

Al ser necesario que las Autoridades Administrativas que aplican esta normatividad, se apeguen a los principios señalados en nuestra Carta Magna, los cuales todos los Servidores Públicos deben de cumplir, como lo son: Legalidad, Honradez, Imparcialidad, Economía y Eficacia, con relación a los intereses del pueblo, para que de nueva cuenta los ciudadanos vuelvan a creer y se quiten la mala imagen que se tiene de las Autoridades, y en especial en los Servidores Públicos.

Por lo que se refiere al trabajo de investigación que expongo, referente a la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es de señalarse los siguientes puntos:

Se agrupa en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, la normatividad aplicable a éstos, dejando como cuestión aparte las Responsabilidades Política, Civil y Penal (Juicio Político) debido a la necesidad de hacer una separación entre ellas, dicha materia se ventilará por separado de acuerdo a lo señalado en el Artículo 109 Constitucional y al 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que indica: "*...los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda...*", logrando la eficacia por la vía de la especialización, de quienes la aplicaran en los casos particulares.

Se imponen mayores controles y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento del "Poder de Influencia o de la Información", al que tenga acceso el servidor público por motivo de su empleo, cargo o comisión que desempeñe, incluyendo, como temporalidad hasta de un año después del retiro de su encargo.

Asimismo, se establece en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la prohibición de aprovechar las circunstancias descritas para hacerse de alguna ventaja derivada de la función pública para sí o para personas relacionadas con él, una vez que fue separado del empleo, encargo o comisión.

Para que exista imparcialidad en los Procesos Electorales, impide a los servidores públicos con ciertos cargos en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aceptar posiciones en la administración que haya ganado en la elección que ellos organizaron o calificaron.

Se moderniza el Sistema de Información del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, respondiendo a la importancia que tiene el empleo y manejo de estos datos, que estarán disponibles hasta tres años después de que el servidor público haya dejado su cargo encomendado, asimismo, se amplía el catálogo de servidores públicos que están obligados a presentar su declaración patrimonial, en aras de la transparencia que deben ejecutar al desempeñar sus encargos públicos, apareciendo en ésta nueva Ley, más facilidades para la entrega, recepción y registro de declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos; admitiéndose dicha presentación por medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica, haciendo más expedito este trámite.

Se establecen importantes medidas preventivas para evitar conductas ilícitas dentro de la Administración Pública, plasmadas en el Título Cuarto de la Carta Fundamental, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contiene un Capítulo Único dedicado a las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. Delimitando las conductas que, en situaciones específicas, deberán observar los funcionarios públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Creándose como otro mecanismo de prevención un Código de Etica aplicable en la Administración Pública Federal, generando líneas de acción y márgenes de actuación a respetar por los servidores públicos. Dicho Código de Etica estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública, conteniendo las reglas de actuación de los servidores públicos, para que impere una conducta digna y de conformidad con las necesidades de la sociedad, orientado y favoreciendo para una verdadera vocación en el servicio.

Por lo que se refiere a las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cabe hacer mención los siguientes aspectos:

Se prevé la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la Secretaría, de sus Contralorías Internas, o bien se puede instar al Área Jurídica de cada Dependencia o Entidad, para que formulen las querellas a que haya lugar, con la finalidad de hacer exigibles las probables responsabilidades de tipo penal.

Se incorpora el auxilio que se les puede solicitar a diferentes Autoridades Administrativas en la práctica de diligencias ordenadas por los Órganos Internos de Control, cuando deban realizarse en lugar distinto al de su residencia, beneficiando esta coordinación de autoridades, en agilidad de la continuación de los procesos.

Se introduce el Embargo Precautorio, como garantía para cumplir las Sanciones Económicas, cuyos montos constituirán créditos a favor del Erario Federal y por su naturaleza, se sujetarán en su totalidad a las disposiciones fiscales aplicables. Dicha solicitud de Embargo Precautorio procederá cuando el presunto responsable desaparezca, o a juicio de la Autoridad Administrativa exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes, al resultar comprobada la responsabilidad imputada al servidor público, y ser impuesta formalmente la Sanción Económica el Embargo Precautorio se convierte en definitivo, buscando con esta medida evitar la impunidad en el cumplimiento del deber.

En lo referente a la prescripción, para evitar que los servidores públicos que actuaron de manera deshonesta en el desempeño de sus funciones, se aumentaron los plazos de prescripción de uno a tres años, para la generalidad de los ilícitos y de tres a cinco años en

público, debiéndose establecer de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el servidor público responsable, o de los daños y perjuicios patrimoniales causados a su Dependencia o Entidad, hasta por un límite de tres tantos de esta cuantificación, apegándose de esta forma a lo señalado en el Artículo 113 de nuestra Constitución Política.

Con motivo de la aparición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se tuvo que adicionar una nueva fracción en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la número XXV, que otorga a la Secretaría de la Función Pública, la facultad de formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal, estableciendo acciones a favor de la transparencia en la Gestión Pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que se genere.

Dicha Secretaría de Estado conoce y mide los resultados alcanzados en la Gestión Pública, determinando cuáles son los problemas e insuficiencias que se presentan en las Dependencias y Entidades, y así se pueda organizar y ejecutar las medidas tendientes a elevar la calidad del actuar gubernamental.

Para transparentar el funcionar de la Administración Pública, se deben tomar en cuenta una serie de medidas que posibiliten a los gobernados conocer el comportamiento de los servidores públicos con precisión en el desempeño de sus funciones teniendo acceso a dicha información.

Debiéndose tomar como un acierto la aparición de esta nueva ley de Responsabilidades, ya que se estaba presentando una falta de ética en algunos servidores públicos que no comprenden cual es su verdadero accionar, generando como consecuencia la necesidad de legislar sobre la responsabilidad que deben guardar hacia su encargo, puesto o comisión, considerando acertadas las modificaciones realizadas a esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por resultar en su conjunto, un instrumento para tratar de afrontar el problema de la comisión de actos administrativos irregulares dentro del servicio público, debiendo señalar que existen algunas cosas que no se modificaron en su totalidad, dejando todavía mucha discrecionalidad a la Autoridad Administrativa.

En este sentido, esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se promulgó para tratar de prevenir y sancionar las irregularidades administrativas que al no ser castigadas, conllevan a la ilegalidad, corrupción e impunidad, debiéndose aplicar de manera correcta esta base legal para lograr una mejor rendición de cuentas y un combate a la corrupción dentro de la Administración Pública Federal, encaminándose a restablecer la confianza en los servidores públicos y principalmente en las Dependencias y Entidades.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1. EL JUICIO DE RESIDENCIA EN MÉXICO.

El Juicio de Residencia de Indias

La adopción de diversas medidas de control en los territorios conquistados por parte de la Corona Española, incluido el Juicio de Residencia, encuentra su explicación en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales, de nada hubieran servido las más perfectas creaciones legislativas y las disposiciones sobre el trato que debían recibir los indígenas, así como las reglas para evitar la arbitrariedad, el abuso del poder, el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción en general de los funcionarios coloniales, implementándose como medida de control el Juicio de Residencia, recordándole a cada funcionario, en todo momento la obligación de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico.

Concepto

Se le llamaba Juicio de Residencia, o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.¹

El Juicio de Residencia, tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo cual siempre procedía de oficio, sin

¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos*, 2ª. ed., FCE, México, 1993, 674 pp.

menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra los residenciados las personas que se consideraban agraviadas por los actos de su administración. El nombre de Juicio de Residencia proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer (residir) obligatoriamente en el lugar en donde había ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario.

Estructura

El Juicio de Residencia se solventaba en dos partes a través de un minucioso y complejo procedimiento. En la primera de ellas, que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

Recusación

Fue indiscutida la posibilidad de recusar a los Jueces de Residencia, así como la existencia de recusaciones maliciosas presentadas únicamente con el deseo de postergar el Juicio, para evitarlas la Real Audiencia de México obligaba al escribano de Cámara a certificar, en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda vez que se efectuaba, en este último caso, el recusante debía acreditar que tenía causas suficientes para hacerlo, bajo pena de pagar la cantidad de 100 pesos. Los incidentes de recusación eran decididos por las Audiencias, el Consejo de Indias y aún por los Virreyes.

Funcionarios obligados a dar residencia

Como regla general, todos los funcionarios de Indias estaban obligados a dar residencia. El cumplimiento de las leyes que establecían las residencias fue vigilada por la Corona, además de las normas generales que obligaban a dar residencia al finalizar determinado oficio, se dictaron otras imponiendo el deber de justificar el haber cumplido con ese requisito para poder optar por nuevos cargos,

normas que fueron ampliadas en algunos casos por los virreyes, como sucedió con el de la Nueva España, Duque de Alburquerque, que en 1653 decretó que los Corregidores y Alcaldes Mayores que dejaran sus oficios sin dar residencia fueran enviados presos, aplicándoles, además, una multa de quinientos pesos.

Residencia por procurador

En un principio, se acostumbraba la comparecencia personal del funcionario, aún cuando no faltaban las excepciones, como el caso de Hernán Cortés, en el que se permitió diera residencia por procurador. En el Siglo XVII las autoridades coloniales, entre ellas la Real Audiencia, prohibieron que los Alcaldes dieran residencia por procurador. Tratándose de cargos de superior jerarquía, eran frecuentes las dispensas para dar residencia, obedeciendo las mismas a que el funcionario debía pasar a desempeñar otro empleo o regresar a la Península por alguna causa urgente.

Fianza

Su otorgamiento revistió excepcional importancia en virtud de que eran el instrumento para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas y evitar que el Juicio de Residencia se convirtiera en un mero formulismo, ante la práctica de ocultación de bienes por parte de los funcionarios, así en la segunda mitad del siglo XVIII se sustituyó el Sistema de Fianzas por el de retener la quinta parte de los sueldos de aquellos funcionarios que los tuvieran en cantidad tal que bastara para responder de lo que resultara de la residencia, la cantidad retenida les era devuelta, si no les eran formulados cargos en el juicio. Esta medida duró poco y sólo se continuó aplicando a un reducido grupo de Gobernadores.

Pregón de Residencia y las Primeras Diligencias del Juez

El juicio comenzaba con la publicación de los Edictos de Residencia, que se hacían en las principales Villas y Ciudades, dando a conocer a todos que existía un juicio e invitando a la población a presentar sus demandas en contra del residenciado, por agravios, perjuicios, injusticias y sin razones que hubieran

recibido en sus personas, honra o haciendas.

Medios de Prueba

Durante el periodo de la parte secreta del juicio, en la que el juez actuaba oficiosamente, podía este último solicitar informes a diversos organismos oficiales, revisar documentación pública, recibir denuncias anónimas y examinar testigos, siendo la prueba más utilizada e importante la testimonial.

Cargos

Una vez obtenida y comprobada la información en la parte secreta del juicio, el juez formulaba los cargos correspondientes, corriendo traslado al residenciado para que presentase su defensa, dichos cargos debían moderarse a un determinado hecho, especificando las circunstancias pertinentes de tiempo, lugar y persona, siendo nulos los cargos generales. Cabe señalar que uno de los cargos más comunes en las Residencias Indianas, y sobre todo en la de Corregidores, era el relativo a la violación de las leyes que prohibían el comercio y toda clase de negociaciones a los funcionarios.

Conclusión del Juicio

Establecidos los cargos, presentados y aprobados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia, la cual se constreñía a declarar si el enjuiciado había obrado mal o bien y a hacer efectiva su responsabilidad en el primer caso. Teniendo la obligación los jueces de sentenciar todos los cargos, y de consignar tanto los buenos como los malos procedimientos para que los primeros fueran premiados y los segundos castigados. Asimismo, la vida privada, costumbres y pasatiempos de los residenciados, eran examinados por los jueces.

1.2. EL JUICIO DE RESPONSABILIDADES DE 1824.

Como se estipulaba en la Constitución suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se encontraban sujetos al Juicio de Responsabilidad: el

Presidente, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho y soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería, de las acusaciones en contra del Presidente podía conocer la Cámara de Diputados o la Senadores, salvo en el caso de que éste o sus Ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, en dicho supuesto le correspondía a la Cámara de Representantes fungir como Gran Jurado y solo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después; el vicepresidente podía ser acusado de cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo, de esto únicamente conocía la Cámara de Diputados.²

Por otra parte, los Secretarios del Despacho eran responsables por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos y de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas, que fueran en contra de la Constitución, Leyes Federales o Constituciones de los Estados, debiendo conocer de las acusaciones cualquiera de las Cámaras, en carácter de Gran Jurado.

Por lo que respecta a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, se encontraban sujetos al Juicio de Responsabilidad al igual que los Secretarios del Despacho, podían ser acusados por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su empleo, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer indistintamente de las acusaciones respectivas.

Con relación a los Gobernadores de los Estados, eran responsables por las violaciones en contra de la Constitución Federal, las Leyes de la Unión, de las órdenes del Presidente, que no fueran contrarias a la Carta Magna, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados,

² BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*, edit. UNAM, México, 1978, 17 pp.

contrarios a la misma Ley Fundamental, de estas acusaciones podían conocer cualquiera de las Cámaras en calidad de Gran Jurado.

Los Diputados y Senadores, podían ser sujetos por causas criminales, debiendo realizarse la acusación ante la Cámara de Senadores, tratándose de Diputados, y ante la Cámara de Diputados, si se trataba de Senadores, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa, si la declaración era en sentido afirmativo, quedaba suspendido de su cargo el acusado, y puesto a disposición del tribunal que debía conocer de este asunto.

Por último, todos los demás empleados públicos eran sujetos de responsabilidad, al señalarse que la Corte Suprema de Justicia conocía de las infracciones a la Constitución y Leyes Federales, según se prevenía por la Ley, así como que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión, debía prestar juramento de guardar esta Constitución y el acta constitutiva.

Cabe mencionar que el Tribunal competente para conocer de las responsabilidades, una vez formulada la Declaración de Procedencia de la causa por la Cámara Correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, excepto en los casos de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un tribunal especial integrado por veinticuatro individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaban en la misma Constitución.

1.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1836.

También conocida como la "Constitución de las Siete Leyes", por estar dividida en siete estatutos, esta Ley Fundamental, de carácter centralista, fue suscrita en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836. Consignándose en ella la responsabilidad por la comisión de Delitos Comunes del Presidente de la

República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho y Gobernadores de los Estados, quienes solo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante la Cámara de Senadores en los plazos fijados por la propia Constitución.³

En este Decreto Federal, se contempló la comisión de Delitos Oficiales por parte del Presidente de la República, Secretarios del Despacho, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, Gobernadores de los Departamentos y de la Juntas Departamentales, estableciéndose que la acusación debía formularse ante la Cámara de Diputados, a la cual correspondía declarar si había o no lugar a dicha acusación, y nombrar a dos de sus miembros para sostener ésta en el Senado, cuando fuera afirmativa su declaración. La instrucción del proceso fue encomendada al Senado, debiendo dictar su fallo correspondiente, no imponiendo más penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro, sin embargo, si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al Tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

Del fuero Constitucional establecido en favor de los funcionarios que se han indicado, se traducía en la no procesabilidad de los mismos ante las autoridades judiciales ordinarias sin la previa Declaración de Procedencia emitida por la Cámara respectiva de que existía la formación de causa; tratándose de Delitos Comunes, ejerciéndose también para los miembros del Supremo Poder Conservador [la Iglesia], con la variante de que la acusación debía hacerse ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras, al cual correspondía calificar si había lugar a la formación de causa, y de seguir con ésta si existía razón para ello. La Corte Suprema de Justicia también conocía de los delitos y negocios civiles promovidos en contra de estos funcionarios.

³ CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Antecedentes y Leyes Vigentes de México*, edit. Porrúa, México, 1984, pp. 23

Del fuero como inmunidad absoluta, o sea, como privilegio o prerrogativa de alguna irresponsabilidad jurídica, lo estableció esta Ley de Leyes, referente a los Diputados y Senadores, al señalar que estos eran inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podían ser reconvénidos ni molestados; respecto de los miembros del Supremo Poder Conservador [la Iglesia], establecía que dicho poder no era responsable más que ante Dios y ante la opinión pública, y que sus miembros en ningún caso podían ser juzgados ni reconvénidos por sus opiniones.

Para determinar responsabilidad de los funcionarios se tenían que apegar a los requisitos establecidos en esta Constitución, v.gr. artículo 15 de la Cuarta Ley, eran prerrogativas del Presidente de la República: no podía ser acusado por ninguna clase de delitos cometidos antes, durante o un año después de su presidencia; asimismo, no podía ser acusado por Delitos Políticos, dentro del mismo periodo antes indicado, tampoco podía ser procesado sino previa declaración de ambas Cámaras.

La Responsabilidad de cada Ministro comprendía la falta de cumplimiento a las leyes que debía tener por razón de su ministerio, y los actos del Presidente que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes.

Concerniente a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, no podían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino de manera y por el Tribunal establecido, como lo indicaba esta Constitución.

Cabe destacar que dicha Constitución concedía acción popular contra los Magistrados y Jueces que cometían prevaricación, cohecho, soborno o baratería, considerándosele responsable a todo funcionario público por las infracciones a la Constitución o a las Leyes que cometiera o no impidiera.

1.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1843.

Acordada por la Honorable Junta Legislativa, establecida por los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas en el Bando Nacional el 14 del mismo mes y año, las Bases Orgánicas indicadas se ocuparon también de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Con diferencia de las Constituciones que precedieron, se estableció que el Presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su periodo presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las propias Bases, agregándose que por Delitos Comunes y Oficiales únicamente podía ser acusado después del año de haber cesado sus funciones, de estos últimos debía juzgar la Corte Suprema de Justicia, previa la declaración de las dos Cámaras erigidas en Jurado, de haber lugar a la formación de causa.

La declaración podía venir de cualquiera de las Cámaras, en calidad de Gran Jurado en las acusaciones de Delitos Oficiales o Comunes de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial y Gobernadores de los Estados. Tratándose de Diputados y Senadores, cada una de las Cámaras debía conocer de las acusaciones que se hicieren en contra de sus respectivos miembros, para efecto de formular la Declaración de Procedencia. Era necesaria la Declaración de Procedencia, por parte de las dos Cámaras formando un jurado, en las acusaciones que se hicieran contra todo el Ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.

Referente a los Diputados y Senadores, se mantuvo su inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones, no hubo variación en lo tocante a los Secretarios del Despacho, al señalarse que eran responsables de los actos del Presidente de la República que autorizaran con sus firmas contra

la Constitución y las leyes, agregándose que eran responsables de las resoluciones que se tomaren en Junta de Ministros, los que las acordaren.

Subsistiendo la acción popular en contra de cualquier funcionario público que cometiera prevaricación por cohecho, soborno o baratería.

También prevaleció la Corte Suprema de Justicia como Tribunal competente para conocer de las causas criminales incoadas contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declararan con lugar a la formación de causa, y de las civiles conocían los mismos.

1.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

En el Título IV, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se estableció lo concerniente a los Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho por los Delitos Comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (Delitos Oficiales), eran igualmente responsables los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y leyes federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.⁴

Conviene precisar la connotación de "Delitos Comunes" que utilizan nuestras Constituciones y sus leyes respectivas, atendiendo la división que se hace en nuestro sistema jurídico de delitos del orden común y del orden federal, pareciera que los funcionarios públicos no eran responsables de los delitos federales. La doctrina coincide en señalar que los Delitos Comunes deben entenderse en contraposición de los Delitos Oficiales y no de los del orden federal, ya que éste

⁴ *Ibidem*, p. 7

fue el sentido que se dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836, y su Proyecto de Reformas.

Tratándose de Delitos Comunes de los funcionarios enunciados, correspondía al Congreso erigirse en Gran Jurado y con la mayoría absoluta de votos determinar si había o no lugar a proceder contra el acusado, el cual, si resultara afirmativa la declaración, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

De los Delitos Oficiales, correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación, a fin de declarar a través de la mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, en los casos en que la declaración fuere condenatoria a través de la mayoría absoluta de votos, para el efecto de aplicar la pena que la Ley estableciera.

Las disposiciones anteriores fueron modificadas el 13 de noviembre de 1874 al reformarse en esa fecha el artículo 105 que las contenía, en razón del establecimiento del Sistema Bicameral en nuestra Carta Magna, correspondiendo fungir a partir de ese momento con el carácter de Jurado de Acusación a la Cámara de Diputados, y de Jurado de Sentencia a la Cámara de Senadores, dichos Parlamentos con las mismas atribuciones que se habían conferido inicialmente al Congreso y a la Suprema Corte. De igual forma se otorgó a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en Gran Jurado y de formular la Declaración de Procedencia en los casos de Delitos Comunes, que conforme al texto original estaba reservada al Congreso.

En congruencia con el establecimiento de la Cámara de Senadores, el artículo 103 fue reformado el 13 de noviembre de 1874 al incluir a los integrantes de este Recinto en la enumeración de los funcionarios públicos que eran considerados responsables y respecto de los cuales debían seguirse los procedimientos previstos en la propia Constitución. Se adicionó un párrafo en el

que se establecía que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por Delitos Oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de algún empleo, cargo o comisión público que hubiesen aceptado durante el periodo en que conforme a la Ley tuvieran derecho a disfrutar de fuero, asimismo, esta disposición era aplicable respecto de los Delitos Comunes que cometieran. El 6 de mayo de 1904 se reformó el mismo artículo en su parte final, señalándose que el Vicepresidente de la República, al igual que el Presidente, solo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por los mismos delitos.

Por último, cabe agregar que en esta Ley Fundamental no se contempló la obligación a cargo del Congreso de expedir una Ley que tipificara los delitos llamados oficiales, y no fue sino en la Ley de 1870, reglamentaria al respecto, en donde por primera vez se enumeraron estos delitos.

1.6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.

De fecha 20 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial el 6 de junio del mismo año, esta nueva Ley de Responsabilidades (reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857) enumeraba como altos funcionarios federales: a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los Delitos Comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos; el Presidente de la República durante el tiempo de su gestión sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y los Gobernadores de los Estados únicamente eran responsables por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.⁵

Estableciéndose la competencia del Congreso General para conocer de la

⁵ Idem p. 7

responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aun cuando dicha responsabilidad fuera exigida dentro del año siguiente al que hubieren cesado sus funciones, se prevenía en los siguientes preceptos de su primer capítulo la necesidad de la Declaración de Procedencia del Gran Jurado, a efecto de que los funcionarios referidos pudieran ser juzgados por los Delitos Comunes que hubieren cometido durante el desempeño de sus encargos, en este mismo sentido señalaba el periodo que gozaban de fuero y los casos de excepción, y disponía que en las demandas del orden civil no existía fuero o inmunidad para los funcionarios aludidos.

En los Artículos que integraban el Capítulo II, denominado De Las Secciones Instructoras, se regulaba la designación de los individuos que habían de formar las secciones instructoras del Gran Jurado; el Capítulo III se refería al Procedimiento que se debía seguirse en la comisión de Delitos Comunes, mismo que se caracterizaba por la facultad de la Cámara de Diputados de investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, y poner a éste a disposición de los Tribunales Comunes, dado que en esa época el Ministerio Público era una institución que carecía de las facultades que tiene en la actualidad, y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva; por lo que concierne al Capítulo IV se contemplaba el procedimiento que debía seguirse en los casos de acusación por responsabilidad oficial, y cuando concurriera con ésta la de un delito común; el capítulo V se consignaba el papel a desempeñar por la Cámara de Senadores, en su carácter de Jurado de Sentencia, el cual consistía en aplicar la pena que la ley designara y poner al acusado a disposición del juez competente en el supuesto de que existiera alguna responsabilidad por algún delito común y de que la Cámara de Diputados hubiere formado la respectiva Declaración de Procedencia, asimismo, se establecía que los veredictos de Acusación y Sentencia eran irrevocables, y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial; en el Capítulo VI, denominado de las Reglas Generales, se disponía lo relativo a la recusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado y acusador,

así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos.

Por último en esta Ley Reglamentaria de 1896 no se enunciaban los delitos oficiales, en razón de que la definición de tales delitos estaba contenida en el Código Penal de 1872, que continuó en vigor hasta su derogación en 1929, con la aparición del Código Penal de esa fecha.

1.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El 23 de mayo de 1910, por virtud de la nueva reorganización de la Tesorería, se limitaron sus funciones de recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes federales, y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, a la que se asignaron las atribuciones contable y de glosa, apegándose al principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad, separándose de esta manera las funciones que corresponden al cajero en toda administración (recaudar, custodiar y distribuir fondos y valores) de aquellas que son propias del contador: registro de operaciones y examen de la justificación y comprobación de las cuentas rendidas, en consecuencia, se imponía crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional, siendo creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado el 25 de diciembre de 1917.⁶

El establecimiento de la Contraloría obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos dentro de los cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra de los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos,

⁶ Idem, p. 7

lo anterior fue señalado por el Presidente Venustiano Carranza, al rendir su Primer Informe de Gobierno y manifestado de nueva cuenta en los subsecuentes informes.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

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

1.8. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1939.

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, generó la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se estableció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para

el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949 se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes Paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, junto con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización

de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma: el manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto; la administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y la administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando: la intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio; la responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

1.9. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979.

Entre 1978 y 1979 la Procuraduría participó junto con la Secretaría de Gobernación en la elaboración del anteproyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así como de los altos funcionarios de los Estados. La misma fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Esta legislación se aplicaba también al registro de las manifestaciones de bienes de los funcionarios de la Procuraduría General de la República. Para facilitar el trámite, la información se integró al sistema central de cómputo en 1980. En virtud de las reformas realizadas en 1982 la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes pasó a la Secretaría de la Contraloría. Junto con la Ley de Responsabilidades se modificó el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero Federal.

En el capítulo de peculado se tomó en cuenta que el bien jurídico que se tutela al sancionarlo no es ni única ni principalmente el patrimonio del Estado sino, sobre todo, la lealtad y patriotismo en el desempeño de la función pública. La opinión pública se había mostrado profundamente insatisfecha con el artículo 221 del Código Penal, que reducía la sanción a los responsables de peculado "si dentro de los diez días siguientes a aquel en que se descubrió el delito devolviera el reo lo sustraído". La devolución de lo sustraído no repara el daño ocasionado con el incumplimiento y por ello se suprimió esta disposición.

1.10. LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Se sometió al Poder Constituyente la Iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional, proponiendo

nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas del Estado que se habían desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta iniciativa proponía reglamentar lo referente a los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, así como definiendo las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

En esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estableció un Juicio de carácter Político para quienes tenían la responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales.

Las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal y al Código Civil al surgir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, permitiendo a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar un nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ese sistema se componía de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta Ley de Responsabilidades, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: "*Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales*". Los servidores públicos que cometieran algún delito podrían ser procesados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, la Declaración de Procedencia la dictará la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

Las responsabilidades políticas en que podrían incurrir los servidores públicos por sus conductas podían afectar los intereses públicos, fundamentales y su buen despacho, imponiéndose como sanciones la destitución e inhabilitación que podía extenderse hasta veinte años, sujetándose aún procedimiento que se apegaba a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional, asimismo, se aseguran los principios procesales de imparcialidad y audiencia. Dicho Juicio Político era desenvuelto bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruía el procedimiento y sostenía la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

El Procedimiento de la Declaración de Procedencia, estableciéndose el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal. Conservándose el carácter unicameral en este procedimiento, a fin de que fuera expedito, toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional: No resuelve el fondo del asunto, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad. En caso de absuelto por los Jueces Ordinarios podría el servidor público reasumir sus funciones.

Las Responsabilidades Administrativas, con su incorporación en la Ley de Responsabilidades subsanó la deficiencia que tenía nuestra legislación: La falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral. Se establecieron las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que

afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que rigen la Administración Pública para garantizar un buen servicio público. Estableciéndose como un sistema nuevo con bases sólidas y efectividad en el Procedimiento Administrativo autónomo del político y del penal, como lo establece el Artículo 109 Constitucional, ofreciendo al inculpado las garantías constitucionales de los Artículos 14 y 16 y sus resultados no preveían la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

Los procedimientos sancionadores se apegan a las garantías constitucionales: actuando los órganos con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tenían la oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contemplaba recursos administrativos de agotamiento optativo que permitía la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Superior de Justicia Fiscal y Administrativa), que era el encargado de conocer las controversias que se suscitaban de los actos administrativos disciplinarios.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedaba sujeto, por lo que hace a esta Ley y a la Contraloría Interna de esa Dependencia.

Es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcaba al personal de los Poderes de la Unión y de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Asociaciones y Sociedades Asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos. Las leyes que regulaban al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinaban los órganos y sistemas sancionadores.

Del Registro de Situación Patrimonial, esta Ley de Responsabilidades respondió al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes de los servidores públicos para que se asegure su operatividad y eficacia. Así, se evitaba el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tenían esa obligación los servidores públicos de nivel superior al de Jefe de Departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales.

Se estableció, la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo, hacer las verificaciones pertinentes. El registro de declaraciones era llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para evitar la corrupción que atenta contra la imparcialidad y el buen servicio público, se les prohibió a los servidores públicos que recibieran dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Primer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la Dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el Órgano Informativo

oficial los días 26 de febrero de 1991 Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991, 27 de julio de 1993 Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993 y el 19 de abril de 1994.

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

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

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por su anterior denominación, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en Dependencias y Entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política

inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tenía conferidas la Secretaría, le permitieron diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se ameritaba.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a esa Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, el cual modifica la estructura orgánica de la Dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública y que se reflejaba en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, para dotar a las Contralorías Internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

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

Conferir atribuciones directas a los Órganos Internos de Control de las Entidades Paraestatales para iniciar el Procedimiento Administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los Órganos Internos de Control de las Dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

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

Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los Órganos Internos de Control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 1997, la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota de la plataforma jurídica indispensable para que las atribuciones de las Contralorías Internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

Determinar la competencia de las Unidades Administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.

Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la Dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se daba respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo, que permitían hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas, que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores

públicos.

1.11. PROYECTO DE DECRETO AL TÍTULO IV CONSTITUCIONAL EN 2002.

De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ADICIONA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y REFORMA EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 56, 60, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de la mencionada Minuta, presentado a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Minuta descrita, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones:

ANTECEDENTES

A.- En sesión celebrada en la H. Cámara de Diputados, el día 26 de abril de 2001, fue aprobada la minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el Artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.

B.- Dicha minuta fue recibida el mismo día en esta Cámara de Senadores, siendo turnada en ese acto por el Presidente de la Mesa Directiva a las Comisiones que suscriben el presente dictamen.

CONSIDERACIONES

De la Minuta sometida a nuestro estudio, se desprende que su objetivo central es el de crear una nueva ley que contenga las disposiciones relativas a las responsabilidades que puedan ser atribuidas a los servidores públicos en la esfera federal, y en esa misma tónica, realizar algunas modificaciones sobre la materia a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El proyecto de ley en su conjunto, va dirigido especialmente al tipo de responsabilidad administrativa la cual, según Martínez Bullé Goyri, es la relacionada estrictamente con el servicio público y surge precisamente, del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público que han sido legalmente establecidas.

1.12. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

En cuanto a otros aspectos de relevancia que contiene la nueva Ley, destacan los siguientes:

Se prevé la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la Secretaría y las Contralorías internas, o bien que insten al área jurídica de la Dependencia o Entidad respectiva a que formulen las querrelas a que haya lugar; se incorpora el auxilio en la práctica de diligencias por las Contralorías Internas cuando deban realizarse en lugar distinto de su residencia; se establece una garantía de que se cumplirán las sanciones económicas al introducir el Embargo Precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas, los montos constituirán créditos a favor del erario federal; para evitar que las personas que actuaron de manera deshonesta en el desempeño de sus funciones, se logren sustraer de la acción de la justicia por el simple transcurso del tiempo, se aumentaron los plazos de prescripción de uno a tres años en la generalidad de los ilícitos y de tres a cinco años para aquellos de mayor gravedad; se incorpora el acopio de información por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP) otrora SECODAM, al establecerse la obligación por parte de las Dependencias, Entidades e Instituciones Públicas de proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos, incluyéndose una excepción al Secreto Bancario contenido en el Artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, al otorgarse la facultad de solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con la acotación de que los servidores públicos autorizados para hacerlo serán el Titular de la Secretaría o los Subsecretarios, a efecto de evitar un uso indiscriminado de dicha prerrogativa; se hace énfasis en el concepto de reincidencia, factor relevante para la imposición de sanciones.

Por último y en el caso de que alguna acusación sobre responsabilidad

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

administrativa resultare infundada y el servidor público hubiera sido suspendido temporalmente, se dispondrá su restitución en el goce de sus derechos y le serán cubiertas las percepciones que dejó de recibir por ese tiempo, en el mismo tenor, si la suspensión se hubiera difundido por algún medio masivo de comunicación, la Secretaría de la Función Pública (SFP) anteriormente SECODAM, al no haber responsabilidad que fincar, deberá hacer pública también dicha circunstancia.

En lo general, el proyecto de ley otorga mayores facultades a la Secretaría y a las Contralorías Internas, dota de más claridad a la norma en cuanto a las autoridades que aplicarán las sanciones y reduce las facultades discrecionales de la autoridad en su imposición.

En este sentido, esta nueva Ley se creó para prevenir y sancionar las faltas administrativas que, al no ser castigadas, conllevaban a la ilegalidad, corrupción e impunidad o como lo mencionaba el legislador en 1982, a la "inmoralidad social". Con la adopción de esta base legal se contribuirá a una política de rendición de cuentas y al combate a la corrupción dentro de la gestión pública encaminada al fin último de restablecer la confianza en los servidores públicos y el fortalecimiento de nuestras instituciones.

Por último, y de conformidad con lo señalado en el artículo segundo Transitorio del decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003 comenzando su vigencia al día siguiente, se modificó el nombre de la Dependencia por su actual denominación, Secretaría de la Función Pública (SFP) y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

2.1. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD.

Responsabilidad [*Responsabilité*]

Derivado de *responsable*, que a su vez deriva del latín *responsus*, participio pasado del verbo *respondere*, hacerse garante.

El concepto de Responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que "Responsabilidad" constituye un concepto Jurídico Fundamental. Sin embargo, la noción de Responsabilidad no es exclusiva del Área Jurídica. Responsabilidad se usa en el materia moral y religiosa, así como en el lenguaje ordinario Para determinar el significado de Responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de "Responsabilidad" que están, de alguna manera relacionados a la noción jurídica de Responsabilidad.

La voz "Responsabilidad" proviene de *responderé* que significa, *inter alia*: "prometer", "merecer", "pagar". Así, "*responsalis*" significa: "el que responde" [fiador]. En un sentido más restringido "*responsum*" [responsable] significa: "el obligado a responder de algo o de alguien", "*Respondere*" se encuentra estrechamente relacionada con "*spondere*" la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación [Gayo, *Inst.*, 3 92], así como "*sponsio*", palabra que designa la forma más antigua de obligación.

El uso moderno de "Responsabilidad" en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de "*respondere*" y "*spondere*", puede tener otro sentido y alcance.

Como se recoge de la dogmática jurídica un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (Hans Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo), sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

De ahí que sea responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Aquel que sufre la pena de prisión que se impone al homicidio, es responsable del delito de homicidio. De la misma forma, aquel que sufre la pena que se impone al robo es el responsable del delito de robo. Por regla general, el autor del hecho ilícito y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un hecho ilícito es su autor. En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del acto ilícito y que otro u otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción que a ese delito le corresponden, de conformidad con una norma jurídica. Esto, que es un rasgo común del derecho primitivo, se presenta siempre que los hechos ilícitos: son realizados por un órgano o por un miembro de un ente o persona colectiva [sociedades mercantiles, corporaciones, municipios, Estados]. Típica es, en este caso, la responsabilidad que surge en ocasión de un ilícito internacional. Cuando, v.gr., miembros del Estado A (un contingente militar) ocupa un territorio del Estado

B, la sanción que B aplica (represalias o guerra), como consecuencia de este acto, se dirige contra todos los individuos que pertenecen al Estado A y no solo a aquellos que cometieron el hecho ilícito.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad, la llamada Responsabilidad por Culpa y la conocida como Responsabilidad Objetiva o Absoluta. En el caso de la Primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito. Esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió). A la Responsabilidad Objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

2.2. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

La organización de nuestro país en una república representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma Constitucional como la que nos rige que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración e esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho

de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

2.3. CONCEPTO DE RESPONSABILIDADES DE DIFERENTES AUTORES.

Ortiz Ahlf Loretta

La Responsabilidad Internacional se origina en las conductas violatorias de las normas de Derecho Internacional, llevadas a cabo por los sujetos de éste. Al ser el Estado el sujeto internacional por excelencia, debe centrarse la atención en la responsabilidad internacional del mismo.⁷

La Responsabilidad Internacional del Estado puede provenir de conductas violatorias que atacan a las personas, bienes o cualesquiera derechos de otro Estado, si tales personas, bienes o derechos están protegidos por normas internacionales.

La importancia del tema se refleja en la atención especial que le viene dando la Comisión de Derecho Internacional, a la cual se le ha encomendado la elaboración de un proyecto de codificación de las normas internacionales en la materia. Este proyecto se ha titulado "Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos".

La primera parte del proyecto contempla el origen de la responsabilidad internacional, analizando los fundamentos y circunstancias necesarias para la existencia del hecho ilícito internacional, la segunda tendrá por objeto el contenido, la forma y los grados de la responsabilidad internacional; se plantea una tercera parte relativa al modo de hacer efectiva la responsabilidad.

⁷ ORTÍZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., México, Oxford, 2000, 148 pp.

De este proyecto, la Comisión de Derecho Internacional únicamente ha aprobado de forma provisional la primera parte, la Responsabilidad Internacional, dice el proyecto, nace de la realización de un hecho ilícito internacional, el cual se compone de los siguientes elementos:

1. Un acto u omisión imputable al Estado.
2. La violación de una obligación de Derecho Internacional, originada en el acto u omisión del Estado.

Castellanos Tena Fernando

La Responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Por otra parte se usa el término Responsabilidad para significar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente contrario a Derecho, si obró culpablemente; así los fallos judiciales suelen concluir con esa declaración, teniendo al acusado como penalmente responsable del delito que motivó el proceso y señalan la pena respectiva.

La Responsabilidad resulta, entonces, una relación entre el sujeto y el Estado, según la cual éste declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la Ley a su conducta.

Según los libero arbitristas, para ser el individuo responsable debe poseer, el tiempo de la acción, discernimiento y conciencia de sus actos y gozar de la facultad de elección entre los diversos motivos de conducta presentados ante su espíritu; ha de poder elegir libremente, en forma voluntaria (libre albedrío). En tales condiciones, la *Responsabilidad Penal* es consecutiva de la *Responsabilidad Moral*.

Para los deterministas, en cambio, como no existe el libre albedrío, la

conducta humana está por completo sometida a fuerzas diversas, resultantes de la herencia psicológica, fisiológica, del medio ambiente, etc. La Responsabilidad ya no es moral sino social. *El hombre es responsable por el hecho de vivir en sociedad.*⁸

GARCÍA MAYNEZ EDUARDO

"El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública." Administrar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos. La Administración Pública puede ser definida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.⁹

Diferenciando entre las Funciones Jurisdiccionales y las Administrativas, al realizar la primera el Estado procede por cuenta ajena, en tanto que, al ejercitar la segunda lo hace por cuenta propia. La actividad administrativa tiene como fin la satisfacción directa de los intereses públicos garantizados por el derecho objetivo, mientras que la de los Órganos Jurisdiccionales tiende a suprimir los obstáculos que se oponen al cumplimiento de las normas jurídicas y, garantizan forma indirecta los intereses privados.

De Pina Vara Rafael

Los representantes en materia mercantil, como regla general, no quedan obligados personalmente por los actos que realizan en nombre de sus representadas.¹⁰

Bejarano Sánchez Manuel

Responsabilidad Civil es la necesidad de reparar los daños y perjuicios

⁸ CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, 18ª ed., México, Porrúa, 1983, 219 pp.

⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 41ª ed., México, Porrúa, 1990, 139, 229 pp.

¹⁰ DE PINA VARA, Rafael, *Derecho Mercantil Mexicano*, 22ª ed., México, Porrúa, 1991, 67 pp.

causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.¹¹

Responsabilidad Contractual

Se cuestiona si el resarcimiento del daño moral alcanzaba al generado por la violación del contrato (Responsabilidad Contractual] o sólo procedía si era causado por hecho ilícito extracontractual [Responsabilidad Delictual o Cuasidelictual). Algunos autores ha negado toda reparación del perjuicio moral al acreedor que demanda por incumplimiento del contrato, pero la jurisprudencia no duda ya en reparar el daño moral en el ámbito contractual.

Responsabilidad por Hechos Propios

Cada quien responde de su propia conducta ilícita. La solución concuerda estrictamente con el principio lógico de que las personas son responsables de sus actos: el que la hace, la paga.

Responsabilidad por Hechos Ajenos

A veces estamos obligados a reparar los daños producidos por otra persona, lo cual a primera vista, no parece muy razonable, sin embargo, como se constata, en la base de esta responsabilidad existe en un principio una culpa del obligado, pues el hecho dañoso pudo y debió ser evitado por él.

Responsabilidad por Hechos de Incapaces

Por los incapaces responden, aquellos que ejercen la patria potestad, los directores de colegios y talleres, así como los tutores. Su responsabilidad proviene del hecho de que son ellos quienes tienen el deber de cuidar y vigilar a los incapaces, el daño causado por éstos será una evidencia de su falta de cuidado de la culpa de los custodios (los romanos denominaron *culpa in vigilando*).

¹¹ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 4ª ed., México, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 1997, 238 pp.

Responsabilidad por los Hechos de Empleados o Representantes

Adviértase que la culpa del artesano reside en la deficiente selección de un personal más que ante la falta de vigilancia sobre el mismo, y que no debería disculpársele por que vigilara cuidadosamente a su operario [si causó el daño por su inepticia] de ahí que la aplicación del mismo principio exonerante establecido para los padres y tutores, a los patrones y artesanos (que son responsables por culpa *in eligendo*).

Responsabilidad por Obra de las Cosas

Si el daño fue causado por cosas de nuestra propiedad, como los son, un edificio, objetos caídos de una casa, que haya sido obra de un animal u otras cosa varias, es nuestra responsabilidad reparar los daños. El deber de indemnizar reposa igualmente en la culpa del dueño, quien debe vigilar a sus animales y mantener sus cosas en condiciones de no dañar a los demás. Al no hacerlo transgrede el principio de derecho de que "*nadie debe causar daño a otro*" (*Neminem laedere*).

Efectos de la Cosa Juzgada penal sobre la Responsabilidad Civil

Se ha afirmado que si el juez penal absuelve al procesado, de la acusación y del pago de la responsabilidad civil, los efectos de cosa juzgada de la sentencia absolutoria le liberan definitivamente de la obligación de indemnizar.

Preciado Hernández Rafael

"Claro es que no debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional." En lo Arbitrario se expresa el capricho singular e individual del que manda, en cada caso concreto. El poder Discrecional, por el contrario, está sometido a normas tan inviolables como las normas del derecho taxativo y predeterminado con

generalidad.¹²

Lo que ocurre es que en los casos de Facultades Discrecionales el poder no tiene prefijada su decisión de una manera rígida, sino que, en atención a la complejidad y variación de factores de los asuntos sometidos a su jurisdicción debe él determinar el precepto más adecuado y justo a la situación concreta; pero debe hacerlo ateniéndose a directrices o criterios generales y objetivos.

2.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDADES EN LAS DIFERENTES ÁREAS JURÍDICAS.

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los Servidores Públicos la Función Pública, puede dar lugar a varios tipos de responsabilidades, como a continuación se especifica:

Derecho Privado

Obligación de reparar el daño causado a una persona, sea por culpa, sea, en ciertos casos determinados en la ley, por el riesgo resultante de la actividad del responsable (accidentes del trabajo, responsabilidad administrativa, en caso de motín, etc.).¹³

Derecho Civil [civile]

La Responsabilidad Civil se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones, este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, o bien, daño moral, la Responsabilidad Civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto por el Código Civil Federal. También existe la Responsabilidad Civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de Organismos

¹² PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 3ª ed., México, Textos Universitarios, 1997, 161 pp.

Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de los Fideicomisos Públicos.

Otras acepciones en el Derecho Civil¹⁴

A. Obligación de reparar el daño causado a una persona por infracción a la ley penal. Esta responsabilidad se ejerce mediante la acción civil.

B. Expresión empleada para designar la responsabilidad por el hecho ajeno, en razón de que la persona responsable no puede en principio ser obligada penalmente, v.gr. el padre es civilmente responsable por los actos de su hijo menor de edad.

C. Concurrente [*partagée*]. Responsabilidad en que incurren a la vez el autor del daño y la víctima, en razón de su respectiva culpa.

D. Contractual [*contractuelle*]. Responsabilidad del deudor que no cumple o cumple mal la obligación contraída.

E. Delictual [*délictuelle*]. Responsabilidad en que incurre una persona por todo daño que causa a otra por su culpa, negligencia o imprudencia [Código Civil].

F. Legal [*légale*]. Responsabilidad impuesta por la ley en los casos que ella misma determina, v.gr. responsabilidad de los patrones por los accidentes del trabajo, responsabilidad del Estado y las comunas por los motines.

G. Por el hecho ajeno [*du fait d'autrui*]. Responsabilidad de ciertas personas, v.gr. padre, institutor, comitente, en razón del daño causado por el hecho de otras cuya guarda legal tienen (hijo menor, aprendiz, alumna), o que son sus dependientes (Código Civil).

¹³ *Diccionario Jurídico Mexicano*. A-CH, e I-O, 7ª. ed., Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

H. Por el hecho de las cosas inanimadas [*du fait des choses inanimées*]. Responsabilidad del guardián de una cosa inanimada (por oposición a los animales), en razón del daño causado a otra persona por el hecho de esa cosa (Código Civil).

I. Por el hecho de los animales [*du fait des animaux*]. Responsabilidad del propietario o guardián por el daño que ha causado un animal (Código Civil).

J. Por el hecho de los edificios [*du fait des bâtiments*]. Responsabilidad del propietario de un edificio por el daño que causa su ruina, cuando la víctima prueba que ella ha sobrevenido como consecuencia de una culpa en la conservación o por un vicio de construcción (Código Civil).

Derecho Penal

Obligación de sufrir el castigo que constituye la sanción de la infracción, que se prevé en el Título Décimo del Código Penal Federal, en el que se establecen once delitos en los que pueden incurrir los Servidores Públicos, y que son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.¹⁵

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección Constitucional, anteriormente denominada “fuero”, como requisito de procedencia para poder ser procesado, de acuerdo con lo establecido por los Artículos 109, fracción II y III Constitucionales, así como el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

A. Atenuada [*atténuée*]. Se dice especialmente de la responsabilidad penal

¹⁴ Ibidem. p. 39

de un semialienado, quien, aunque no haya perdido la razón, está afectado empero de anomalías fisiológicas o físicas que le predisponen para el crimen y le quitan parcialmente el libre albedrío, de modo que, si no es completamente irresponsable, por lo menos esa circunstancia autoriza al tribunal para disminuir la pena prevista en la ley para la infracción cometida.

Derecho Constitucional

La Responsabilidad Política está prevista en los Artículos 109, fracción I y 110 Constitucionales, y lo que señalaba la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Segundo, derivándose de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilados a éstas y fideicomisos públicos.¹⁶

También pueden ser sujetos de Juicio Político los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.¹⁷

A. Político [*politique*]. En el gobierno parlamentario, la obligación que tienen los ministros de abandonar el poder cuando ya no cuentan con la confianza del Parlamento. La responsabilidad política de los ministros, institución esencial del

¹⁵ Idem, p. 39

¹⁶ BURGOA ORIGÜELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª. ed. Porrúa, México, 1991, 849 pp.

¹⁷ Ibidem, p. 42

gobierno parlamentario, se distingue:

1) De la responsabilidad civil, que implica para los ministros la obligación de reparar pecuniariamente, con su propio patrimonio, el perjuicio que con su gestión inhábil hayan causado al Estado o a los particulares;¹⁸

2) De la responsabilidad penal, dirigida a sancionar al ministro con una pena que afecte su vida, libertad, bienes u honor, en razón de infracciones a la ley penal o también (según cierta concepción más amplia) por toda falta grave (crimen ministerial) cometida en el ejercicio de sus funciones.¹⁹

Derecho Administrativo

La Responsabilidad Administrativa se encuentra prevista en los artículos 109, fracción I y 113 Constitucionales y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este tipo de responsabilidades se establece para todos los Servidores Públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

2.5. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Si bien hemos expuesto que el régimen disciplinario o responsabilidad administrativa traspasa su ontología a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a otros organismos públicos, no debemos olvidar que tal régimen se encuentra relacionado por lo que hace a sus principios fundamentales con el derecho administrativo, pues este régimen disciplinario está próximo al proceso y acto materialmente administrativo²⁰, que culmina con una sanción "administrativa", de aquí el término de "responsabilidad administrativa".

¹⁸ BURGOA ORIGÜELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 24ª. ed., Porrúa, México, 1992, pp. 164

¹⁹ *Ibidem*, p 43

²⁰ FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, 39ª. ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, Porrúa, México, 1999, 56 pp.

De acuerdo con los juristas españoles Don Eduardo **García de Enterría** y Tomás **Ramón Fernández**, los principios de derecho sancionatorio administrativo son:

1.- Principio de Legalidad

En el contexto Constitucional mexicano se desprende del Artículo 16 que establece: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”* De lo anterior se deduce que el proceso disciplinario que se instaure con motivo de una responsabilidad administrativa, deberá sustanciarse ante la autoridad competente, según lo indican los Artículos 11, 12 y 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos; el procedimiento se sujetará a las etapas y formalidades consignadas en la norma Artículo 21 de la Ley de Responsabilidades en cita y el procedimiento iniciará por la identificación de la conducta del infractor con la hipótesis normativa Artículo 8 de la Ley aludida.

2.- Principio de Tipicidad

Tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa, este principio que tiene un rígido contenido constitucional en materia penal a través del Artículo 14 Tercer Párrafo de nuestra Carta Fundamental, presenta en materia administrativa, un contenido más flexible en tanto que bastará la probanza de la conducta y su vinculación sancionadora en la norma para integrar su tipicidad.

Podemos decir que en tanto en el Código Penal la conducta particular tiene aparejada una sanción particular, en la norma de responsabilidades se enuncia un código de conducta desarrollado en los deberes administrativos *“generales”* que tiene que observar *“todo”* servidor público, pues en caso contrario se podrán aplicar cualesquiera de las sanciones que en espacio ulterior establece la norma

el estado de la "tipicidad" administrativa ha traído como lamentable consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de sanciones, de tal suerte que a conductas y circunstancias idénticas de los infractores han correspondido sanciones diferentes.

3.- Principio de Culpabilidad

La Culpabilidad implica la imputación por el delito o culpa con que se realizó un a conducta sancionable, se vincula este principio con la máxima de derecho que señala "*la ignorancia de las leyes no excluye su cumplimiento*", por lo cual todo servidor público deberá observar el acatamiento de las responsabilidades administrativas que fija la norma de la materia, misma que prevé en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 63, que la Autoridad Disciplinaria se podrá abstener "*de sancionar*" al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, dentro de los cuales se puede encontrar la falta de dolo o culpa, para cometer la responsabilidad.

4.- Principio de Proporcionalidad

Este principio ha sido identificado como inherente al Estado de Derecho, pues a través de aquél los deberes del ciudadano, del nacional y de la persona se reparten en forma equilibrada en razón de sus circunstancias generales, un ejemplo claro de la proporcionalidad se presenta en materia fiscal, pues el artículo 31 constitucional en su fracción IV se impone a los mexicanos la obligación de "*contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*"

En materia disciplinaria, el principio de proporcionalidad nos obliga de acuerdo al Artículo 14 de la Norma Federal de Responsabilidades a que las

sanciones que se impongan serán el resultado de la ponderación de los siguientes factores:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;*
- 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 sus obligaciones, y*
- VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”*

5.- Principio de Presunción de Inocencia

Inspirada en el Derecho Penal, el principio de presunción de inocencia se traduce en la fórmula de *“todos somos inocentes hasta que se nos demuestre lo contrario.”*

En el contexto normativo disciplinario, parece cobrar realidad este principio cuando el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su fracción V establece que:

“Previa o posteriormente al citatorio al (sic.) presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal 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 impute.”

Por extensión, la presunción de inocencia debe producirse se dé o no se

aplique la suspensión interlocutoria o provisional del presunto responsable.

6.- Principio de Prescripción

Como es de todos sabido que la prescripción en materia penal constituye un principio humanitario resultado entre otras, de las reflexiones becarias, tendientes a modificar el ejercicio de un derecho represivo como lo fue el derecho "criminal."

Las prescripciones en materia disciplinaria están consagradas en el artículo 34 de la Norma Federal de Responsabilidades, de ella nos ocuparemos en un espacio posterior.

7.- Principio de Incompatibilidad "Non bis in idem"

Si bien nuestra Constitución establece en su Artículo 23 que: "*Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito*", la propia Norma Constitucional establece en su Artículo 109 la existencia de las responsabilidades políticas, penal y administrativa, y agrega el artículo que "*los procedimientos para la aplicación de las sanciones [...] se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*"

De lo anterior se desprende que: los procedimientos, causales y sanciones resultado de las diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, por lo que la responsabilidad administrativa se puede fincar libremente sin vinculación alguna con las responsabilidades penal o política; el principio "*non bis in idem*" opera *in genere* para las responsabilidades administrativas, penal y política, es decir, que una vez concluido un proceso, bien administrativo, penal o político con una resolución de condena o absolución, no se podrá iniciar otro proceso de la misma naturaleza del concluido invocando las mismas conductas examinadas en el proceso resuelto.

Por último, cabe señalar los Principios rectores del Código de Conducta de los Servidores Públicos, que aparecieron en la reforma de 1982 a los Artículos 109

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

los Servidores Públicos, que aparecieron en la reforma de 1982 a los Artículos 109 y 113 de nuestra Carta Fundamental.

El jurista José Trinidad Lanz Cárdenas, sobre la significación que guardan los Principios del Código de Conducta, apuntó:

“Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad y (sic.) la seriedad y la ética, acompañándolas del brazo y por la calle; lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos y sin embargo, se perdió en la etapa de la independencia y todos sabemos la imagen de ellas cambiando los fines del Estado, el trabajo para el hombre o el hombre para el trabajo, ¿cuál es el lema?”²¹

En otras palabras, la *Legalidad* implica el respeto y cumplimiento de la Ley; la *Honradez* entraña un comportamiento adecuado en lo legal como en lo ético; la *Lealtad* se interpreta en un cuidado de los intereses o fines de la institución por encima de cualquier interés personal; la *Imparcialidad* se refleja en un trato conmutativo y distributivo de igualdad, v.gr. dar un trato de igual a todos, reconociendo la necesidad de extender una igualdad adecuada a las realidades sociales, pues las diferencias culturales y económicas nos imponen mayor atención con el desfavorecido en el saber, entender y tener; la *Eficiencia* como resultado de contar con medios humanos y materiales racionales y adecuados

²¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta*, Revista INAP-PRAXIS, México 1984, número 65

labores.

Con el objeto de realizar una exposición sistemática de las causales de responsabilidad administrativa me permito agruparlas alrededor del principio fundamental que salvaguardan:

Principio de Legalidad

Artículo 8 fracciones II, IX, XI, XII, XVIII, XX, XXII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Principio de Honradez

Artículo 8 fracciones III, VI, XV y XVI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Principio de Eficiencia

Artículo 8 fracciones I, V, XIV y XIX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Principio de Lealtad

Artículo 8 fracciones IV, VII, VIII y X de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Causales de Responsabilidad

Artículo 8 fracciones XIII, XVII, XXI y XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.6. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO.

Los sujetos se traducen en el ámbito personal de validez del régimen disciplinario inscrito en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, al tenor de lo dispuesto por su Artículo 2.

De esta forma en el precepto legal invocado se decreta que en el Artículo 108 Constitucional son sujetos de Responsabilidad Administrativa *"los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral."*

Se suma como sujetos de Responsabilidad Administrativa por mandato del propio Artículo 108, los Gobernadores, los Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, estos servidores serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo incorrecto de fondos y valores de la Federación.

Por su parte, el Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, agrega que también serán sujetos de Responsabilidad Administrativa *"todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales."*

En lo referente a los Servidores Públicos "Federales" señalados en el primer párrafo del Artículo 108 Constitucional se desprende como consideración importante, lo relacionado a que el régimen de responsabilidades administrativas de que habla la Ley y la Constitución no es aplicable a los servidores públicos que realizan funciones materialmente administrativas en el Poder Legislativo y en la Asamblea Legislativa.

Por lo que hace a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el

Distrito Federal, debemos acotar lo que se expone en la organización de la Administración Pública Federal, ésta, se integra en su sector central por los Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que la Administración Pública Paraestatal se integra por las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fideicomisos Públicos y los Organismos Descentralizados.

Lo anterior es en razón de saber que “*toda*” persona que desarrolle un empleo, cargo o comisión “de cualquier naturaleza” dentro de alguna Dependencia o Entidad antes aludidas, queda sujeta al régimen de responsabilidad administrativa, es decir, la responsabilidad administrativa, es un régimen totalizador disciplinario, debiendo de abarcar indistintamente a los servidores públicos de base, de confianza, a los contratados por honorarios, policías, miembros del servicio exterior, militares, y en general a cualquier persona que desempeñe una función determinada en la Administración Pública con independencia del régimen laboral o burocrático al que pertenezcan.

Por lo que atañe a los “Altos Servidores Públicos” de los Estados, la Constitución en su Artículo 108 especifica las causales por las cuales son “sujetos” de responsabilidad administrativa, sin embargo, en lo referente a las causales de violaciones a la Constitución y Leyes Federales, se inserta más a la naturaleza de la responsabilidad política, en tanto que a la causa de manejo incorrecto de fondos y recursos federales, está mejor identificada con la responsabilidad penal.

2.7. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO.

En un régimen democrático como el nuestro, los Titulares de los Órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse

como Servidores Públicos. Su conducta dentro del desempeño de su cargo respectivo, debe enfocarse hacia el Servicio Público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley, en otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del Órgano Estatal que representa o encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un Servidor Público, o como lo dijera el gran Morelos, como "*Siervos de la Nación*", es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la Ley, consistiendo en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que se le aludido. En el primer caso, estos actos están sometidos al Principio de Legalidad *lato sensu*, o sea, de Constitucionalidad y de Legalidad *stricto sensu*, y en el segundo al de Responsabilidad, ambos principios, aunque tienen distintas esferas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el Principio de Legalidad [*lato sensu*] los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado existan, y al quebrantarse el de Responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de la contravención al de legalidad [*lato sensu*], los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su modificación, se restauren las disposiciones constitucionales o legales violadas; por lo que atañe a la infracción del de Responsabilidad, estos actos sujetan al Titular o Encargado del Órgano Estatal respectivo a las sanciones contempladas

en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos. En otras palabras, la Legalidad es un Principio *intuitu actu* y el de Responsabilidad *intuitu personae*, siendo ambos signos distintivos de la democracia, por cuanto el primero somete al Órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna. Independientemente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen para hacer respetar el régimen de Constitucionalidad y de Legalidad por parte de los gobernados, existen otros que conciernen a la exigencia de Responsabilidad a las personas físicas que encarnan una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito o notoriamente antijurídico.

El orden de derecho de un Estado no solamente debe de proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de Responsabilidades para las personas en quienes la Ley deposita el ejercicio del poder público. Es innegable que para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los actos, satisfecho el interés del gobernado en particular como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, presenta una importancia muy secundaria, considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación, en varios regímenes constitucionales se ha implantado, incluyendo el de México.

En nuestro orden Constitucional se ha instruido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de

los servidores públicos, consignado especialmente en los Artículos 108 a 114 de la Ley Suprema.

2.8. LA QUEJA EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

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.²²

Fundamento Jurídico

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 8 Constitucional las autoridades respetarán el ejercicio del Derecho de Petición, debiendo dar respuesta y comunicarla al peticionario. En cumplimiento a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, vigilara la atención de todas aquéllas quejas que presenten los particulares o servidores públicos.

Por su parte, los Artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción III y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros establecen el fundamento jurídico que norma la actuación de la Secretaría de la Función Pública para vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de los Servidores Públicos Federales y aplicar la Ley de la materia; razón por la que esta Dependencia deberá atender oportunamente las Quejas, Denuncias y Peticiones.

Los interesados deberán, en el mejor de los casos, presentar sus promociones en las unidades creadas para tal efecto, es decir, en las oficinas de

²² Acosta Romero, Miguel. "*Compendio de Derecho Administrativo*", parte General, 2ª ed., Porrúa, México, 1998, pp. 527

Quejas adscritas a la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad de que se trate, para lo cual se deberá difundir en el área del sector que le toque coordinar a cada Dependencia, la naturaleza y función de dichas oficinas, a fin de lograr su máxima funcionalidad y la mayor captación de tales promociones. Es posible que algunos quejosos dirijan sus promociones a otras áreas administrativas de una Dependencia o sector, o al Titular de la misma, en estos casos, para mantener la congruencia con el sistema de recepción, las áreas administrativas que reciban estas promociones deberán remitirlas a las oficinas receptoras, a fin de que se homogenice el sistema y evite duplicidad en la atención de éstas.

Requisitos Mínimos que deben satisfacer las Quejas

Con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las Quejas, los requisitos que deberán satisfacer serán mínimos, pero sin los cuales tampoco será posible la tramitación de las mismas:

a) Datos del Quejoso.

- ⇒ Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por él.
- ⇒ Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar, si es el caso de servidor público, entonces, la unidad de adscripción.
- ⇒ Ciudad.
- ⇒ Identificación del quejoso si se presenta personalmente.

b) Datos del Denunciado.

- ⇒ Nombre del Denunciado.
- ⇒ Unidad o adscripción del denunciado, si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del Quejoso, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado.

c) Descripción de los Hechos.

⇒ El Quejoso hará una breve relatoría de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiese implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a un servidor público.

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

El Quejoso, una vez que hubiese cubierto los anteriores requisitos entregará su Queja a la persona encargada de la oficina correspondiente, ésta recibirá la promoción y revisará que no se haya omitido ningún requisito, entregándole al Quejoso acuse de recibo sellado.

Clasificación de Quejas

Como lo dispone el Artículo 31 fracciones II, III y IV del Reglamento Interior de la otrora SECODAM ahora Secretaría de la Función Pública (SFP) las Quejas, Denuncias y Peticiones pueden ser:

1.- Quejas presentadas en los Medios de Comunicación

Las Contralorías Internas deberán considerar ciertos aspectos con relación a esta forma de presentar la Queja:

- Si se considera conveniente se le pedirá al autor que ratifique su Queja, a fin de iniciar la investigación correspondiente.

- Si por la naturaleza de los hechos denunciados, así como por la información y datos que aparezcan relacionados en el contenido del artículo periodístico se consideran "*razonablemente fundadas y/o veraces*", podrá la Contraloría Interna ordenar una actuación oficiosa sin requerir la ratificación del periodista o articulista.

- Si a juicio de la Contraloría Interna el contenido del artículo periodístico, carece de elementos que presuman su veracidad y se considere que obedece a aspectos ajenos al sistema de Responsabilidades, se procederá a archivar la misma.

2.- Quejas Anónimas

En este caso la regla general es que, sólo deberán ser atendidas las Quejas que reúnan los requisitos mínimos, amén de que sean ratificadas a requerimiento expreso de la autoridad administrativa, sin embargo, cuando se presente una promoción de ésta índole, sin que su autor se identifique o se presente, pero acompañe a la misma material probatorio o información detallada sobre los hechos objeto de la Queja, la Contraloría Interna podrá determinar una investigación oficiosa si considera que existen elementos que puedan configurar responsabilidad.

3.- Quejas presentadas por Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en diversos de sus artículos establece la obligación específica de los servidores públicos de denunciar las irregularidades cometidas por otros servidores públicos, sin importar su posición, naturaleza de sus funciones o su nivel jerárquico.

El Artículo 8, fracciones XVII y XVIII de la Ley citada, al tenor literal expresan que, es una obligación de todo servidor público: "*Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones...*" así como "*Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa...*". Lo anterior se puede esquematizar de la siguiente manera:

- La Queja deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Dependencia, si es contra servidores públicos de la misma Dependencia.

- La Queja deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Entidad de que se trate o en la Contraloría Interna de la Dependencia que se desempeñe como coordinadora de sector, si es en contra de servidores públicos adscritos a las Entidades de un sector determinado.

- La Queja deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, si es en contra de Servidores Públicos adscritos a esta última Dependencia.

- La Queja deberá presentarse en la Secretaría de la Función Pública, si es en contra de los Contralores Internos de las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

- Además, la Queja podrá presentarse en la Secretaría de la Función Pública, si ésta no fuese recibida en la Contraloría correspondiente o se tenga el temor de que ésta no sea debidamente atendida.

4.- Quejas en contra Servidores Públicos de Entidades No Sectorizadas

Esta es una modalidad específica a fin de cubrir integralmente la operatividad del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, cuando se trate de servidores públicos adscritos a Entidades Paraestatales que no se encuentran agrupadas en sector alguno, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras, cuando se presente una Queja en contra de ellos, ésta deberá hacerse ante la Secretaría de la Función Pública, o, en su defecto, en la Contraloría Interna de la

Entidad correspondiente, pero la que, en todo caso, remitirá el asunto en estado de resolución a la Dependencia mencionada, para que ésta en términos de Ley resuelva lo que proceda.

Distintas fases de Atención de una Queja

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

Estas fases, 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 puede dar origen a un Procedimiento Administrativo, está no es una regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, pues en muchos casos, el archivo será el destino de la Queja por improcedencia, de esta manera, el período comprendido entre la recepción de una Queja y el inicio del Procedimiento Disciplinario a través de la notificación de la citación de la audiencia o el oficio o memorándum que ordena se archive la promoción por improcedente constituye propiamente dicho un periodo indagatorio o de investigación, cuya importancia es de tal magnitud, que se sus conclusiones preliminares le permitirán a la autoridad determinar si ha lugar la incoación del Procedimiento respectivo.

a) Recepción

En esta fase las unidades receptoras de Quejas de las Dependencias y Entidades reciben la Queja, y entran en contacto con el promovente, conociendo la materia o naturaleza de los hechos denunciados y brindando asesoría a éste.

b) Ratificación

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos, así

como las acciones del promovente, y con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad a la fase de investigación, las Contralorías Internas deberán pedir al quejoso que ratifique su promoción.

La ratificación es el acto jurídico por medio del cual la autoridad le pide al quejoso que confirme sus hechos asentados en su Queja, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de ratificación o en cualquier momento posterior fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del Procedimiento, los quejosos podrán ampliar su Queja, o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza superviniente.

Es importante mencionar, que si bien la ratificación jurídicamente es un acto diferente a la presentación de una Queja, no existe impedimento legal alguno para que ésta se produzca al mismo tiempo de la presentación de aquéllas, con el obvio ahorro de tiempo. De tal suerte que las autoridades deben procurar que en los formatos de pre-llenados de Quejas se incluya en el reverso el espacio correspondiente para la ratificación o que, en su defecto, ésta se recabe en el acto mismo de la presentación de la Queja.

La falta de ratificación de la Queja presentada personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el Procedimiento Disciplinario respectivo.

c) Ampliación

Se podrá solicitar la ampliación de la información proporcionada en la Queja, a efecto de allegarse de más elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos.

d) Admisión

En esta fase, primeramente, las oficinas de Quejas deben diferenciar las promociones que se presenten con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención y sanción de los Servidores Públicos que incumplan sus obligaciones y con ello incurra en Responsabilidad Administrativa, de otras promociones que persigan diferentes fines.

Recepción y Admisión son conceptos que se refieren al mismo evento, pero desde ópticas distintas, mientras la Recepción recae en el acto material de la entrega de la Queja, la Admisión es de carácter formal, pues la promoción recibida es objeto de una calificativa legal en función de su contenido, si se ajusta al marco normativo que regula esa materia específica.

Al admitirse una promoción el personal de la oficina de Quejas, además del fondo del asunto, revisará si la promoción reúne los requisitos de forma a que nos hemos referido así como los de fondo, determinándose si se admite o no la Queja.

e) Investigación

La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la Queja, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejara constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas.

f) Desistimiento

En el régimen de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos,

el desistimiento presentado por el quejoso no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez que la tramitación de las Quejas 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.

2.9. LA DENUNCIA EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

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.²³

Fundamento Jurídico

Al igual que la Queja, la Denuncia se rige por lo estipulado en el Artículo 8 Constitucional en el que se indica que las autoridades respetarán el ejercicio del Derecho de Petición, debiendo dar respuesta y comunicarla al peticionario. En cumplimiento a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, vigilara la atención de todas aquéllas denuncias que presenten los particulares o servidores públicos.

Artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción III y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos

²³ Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*, parte General, 2ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1998, pp. 535

establecen la norma de actuación de la Secretaría de la Función Pública para vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de los Servidores Públicos Federales y aplicar la Ley de la materia; razón por la que esta Dependencia deberá atender oportunamente las Quejas, Denuncias y Peticiones.

Los interesados deberán, en el mejor de los casos, presentar sus promociones en las unidades creadas para tal efecto, es decir, en las oficinas de Denuncias adscritas a la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad de que se trate, para lo cual se deberá difundir en el área del sector que le toque coordinar a cada Dependencia, la naturaleza y función de dichas oficinas, a fin de lograr su máxima funcionalidad y la mayor captación de tales promociones. Es posible que algunos quejosos dirijan sus promociones a otras áreas administrativas de una Dependencia o sector, o al Titular de la misma, en estos casos, para mantener la congruencia con el sistema de recepción, las áreas administrativas que reciban estas promociones deberán remitirlas a las oficinas receptoras, a fin de que se homogenice el sistema y evite duplicidad en la atención de éstas.

Requisitos Mínimos que deben satisfacer las Denuncias

Con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las Denuncias, los requisitos que deberán satisfacer serán mínimos, pero sin los cuales tampoco será posible la tramitación de las mismas:

a) Datos del Denunciante.

- ⇒ Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por él.
- ⇒ Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar, si es el caso de servidor público, entonces, la unidad de adscripción.
- ⇒ Ciudad.
- ⇒ Identificación del denunciante si se presenta personalmente.

b) Datos del Denunciado.

- ⇒ Nombre del Denunciado.
- ⇒ Unidad o adscripción del denunciado, si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado.

c) Descripción de los Hechos.

- ⇒ El denunciante hará una breve relatoría de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiese implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a un servidor público.

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

El denunciante, una vez que hubiese cubierto los anteriores requisitos entregará su Denuncia a la persona encargada de la oficina correspondiente, ésta recibirá la promoción y revisará que no se haya omitido ningún requisito, entregándole al denunciante acuse de recibo sellado.

Clasificación de Denuncias

Establecido en el numeral 31 fracciones II, III y IV del Reglamento Interior de la otrora SECODAM ahora Secretaría de la Función Pública (SFP) las Quejas, Denuncias y Peticiones pueden ser:

1.- Denuncias presentadas en los Medios de Comunicación

Las Contralorías Internas deberán considerar ciertos aspectos con relación a esta forma de presentar la Denuncia:

- Si se considera conveniente se le pedirá al autor que ratifique su Denuncia, a fin de iniciar la investigación correspondiente.

- Si por la naturaleza de los hechos denunciados, así como por la información y datos que aparezcan relacionados en el contenido del artículo periodístico se consideran "*razonablemente fundadas y/o veraces*", podrá la Contraloría Interna ordenar una actuación oficiosa sin requerir la ratificación del periodista o articulista.

- Si a juicio de la Contraloría Interna el contenido del artículo periodístico, carece de elementos que presuman su veracidad y se considere que obedece a aspectos ajenos al sistema de Responsabilidades, se procederá a archivar la misma.

2.- Denuncias Anónimas

En este caso la regla general es que, sólo deberán ser atendidas las Denuncias que reúnan los requisitos mínimos, amén de que sean ratificadas a requerimiento expreso de la autoridad administrativa, sin embargo, cuando se presente una promoción de ésta índole, sin que su autor se identifique o se presente, pero acompañe a la misma material probatorio o información detallada sobre los hechos objeto de la Denuncia, la Contraloría Interna podrá determinar una investigación oficiosa si considera que existen elementos que puedan configurar responsabilidad.

3.- Denuncias presentadas por Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en diversos de sus artículos establece la obligación específica de los servidores públicos de denunciar las irregularidades cometidas por otros servidores públicos, sin importar su posición, naturaleza de sus funciones o su nivel jerárquico.

El Artículo 8, fracciones XVII y XVIII de la Ley citada, al tenor literal expresan que, es una obligación de todo servidor público: “*Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones...*” así como “*Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa...*”. Lo anterior se puede esquematizar de la siguiente manera:

- La Denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Dependencia, si es contra servidores públicos de la misma Dependencia.
- La Denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Entidad de que se trate o en la Contraloría Interna de la Dependencia que se desempeñe como coordinadora de sector, si es en contra de servidores públicos adscritos a las Entidades de un sector determinado.
- La Denuncia deberá presentarse en la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, si es en contra de Servidores Públicos adscritos a esta última Dependencia.
- La Denuncia deberá presentarse en la Secretaría de la Función Pública, si es en contra de los Contralores Internos de las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Además, la Denuncia podrá presentarse en la Secretaría de la Función Pública, si ésta no fuese recibida en la Contraloría correspondiente o se tenga el temor de que ésta no sea debidamente atendida.

4. Denuncias en contra Servidores Públicos de Entidades No Sectorizadas

Esta es una modalidad específica a fin de cubrir integralmente la operatividad del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, cuando se trate de servidores públicos adscritos a Entidades Paraestatales que no se encuentran agrupadas en sector alguno, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otras, cuando se presente una Denuncia en contra de ellos, ésta deberá hacerse ante la Secretaría de la Función Pública, o, en su defecto, en la Contraloría Interna de la Entidad correspondiente, pero la que, en todo caso, remitirá el asunto en estado de resolución a la Dependencia mencionada, para que ésta en términos de Ley resuelva lo que proceda.

Distintas fases de Atención de una Denuncia

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

Estas fases, 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 Denuncia puede dar origen a un Procedimiento Administrativo, está no es una regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, pues en muchos casos, el archivo será el destino de la Denuncia por improcedencia, de esta manera, el período comprendido entre la recepción de una Denuncia y el inicio del Procedimiento Disciplinario a través de la notificación de la citación de la audiencia o el oficio o memorándum que ordena se archive la promoción por improcedente constituye propiamente dicho un periodo indagatorio o de investigación, cuya importancia es de tal magnitud, que se sus

conclusiones preliminares le permitirán a la autoridad determinar si ha lugar la incoación del Procedimiento respectivo.

a) Recepción

En esta fase las unidades receptoras de Denuncias de las Dependencias y Entidades reciben la Denuncia, y entran en contacto con el promovente, conociendo la materia o naturaleza de los hechos denunciados y brindando asesoría a éste.

b) Ratificación

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los denunciados, así como las acciones del promovente, y con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad a la fase de investigación, las Contralorías Internas deberán pedir al denunciante que ratifique su promoción.

La ratificación es el acto jurídico por medio del cual la autoridad le pide al denunciante que confirme sus hechos asentados en su Denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de ratificación o en cualquier momento posterior fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del Procedimiento, los denunciados podrán ampliar su Denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza superviniente.

Es importante mencionar, que si bien la ratificación jurídicamente es un acto diferente a la presentación de una Denuncia, no existe impedimento legal alguno para que ésta se produzca al mismo tiempo de la presentación de aquéllas, con el obvio ahorro de tiempo. De tal suerte que las autoridades deben procurar que en los formatos de pre-llenados de Denuncia se incluya en el reverso el espacio correspondiente para la ratificación o que, en su defecto, ésta se recabe en el acto

mismo de la presentación de la Denuncia.

La falta de ratificación de la Denuncia presentada personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el Procedimiento Disciplinario respectivo.

c) Ampliación

Se podrá solicitar la ampliación de la información proporcionada en la Denuncia, a efecto de allegarse de más elementos de prueba por parte del interesado, con el fin de facilitar el esclarecimiento de los hechos.

d) Admisión

En esta fase, primeramente, las oficinas de Denuncias deben diferenciar las promociones que se presenten con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención y sanción de los Servidores Públicos que incumplan sus obligaciones y con ello incurra en Responsabilidad Administrativa, de otras promociones que persigan diferentes fines.

Recepción y Admisión son conceptos que se refieren al mismo evento, pero desde ópticas distintas, mientras la Recepción recae en el acto material de la entrega de la Denuncia, la Admisión es de carácter formal, pues la promoción recibida es objeto de una calificativa legal en función de su contenido, si se ajusta al marco normativo que regula esa materia específica.

Al admitirse una promoción el personal de la oficina de Denuncias, además del fondo del asunto, revisará si la promoción reúne los requisitos de forma a que nos hemos referido así como los de fondo, determinándose si se admite o no la Denuncia.

e) Investigación

La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la Denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejara constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas.

f) Desistimiento

En el régimen de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, el desistimiento presentado por el quejoso no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez que la tramitación de las 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.

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

3.1. ANTECEDENTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO EN MEXICO.

En la doctrina un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos paraprocesales, o es un acto que tiende a generar un Acto Administrativo.²⁴

Existe una tendencia en la doctrina a considerar como Proceso Administrativo única y exclusivamente al que se verifica ante los Tribunales Contencioso Administrativos, esto puede ser así debido a la influencia de la corriente procedimentalista francesa. Sin embargo, a su lado coexisten entre otras corrientes de lo procesal, la judicialista y la practicista, que no necesariamente llegan a las mismas soluciones.

Es pertinente asentar que la mayor parte de los estudios sobre Procedimiento Administrativo en México siguen a la escuela francesa, sin embargo, algunas de sus proposiciones nos llevan a problemas que plantean contradicciones en el sistema, como los mencionados para las categorías proceso y procedimiento.

²⁴ FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*. 39ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 255

Considero que el Procedimiento en el presente estudio, que lo que la doctrina considera como procedimientos son verdaderos Procesos Administrativos, puesto que a través de ellos se desenvuelve la función administrativa; además, contienen los elementos propios de los llamados "*universales del proceso*", ya que permiten la intervención del sujeto pasivo, entendiéndose así, existe una verdadera identidad entre los conceptos procedimiento y proceso administrativo.

3.2. AUTORIDADES COMPETENTES EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

La palabra competencia tiene diversos significados, por un lado, se refiere a la oposición y rivalidad que se da entre seres vivos para el logro de un mismo objetivo; se relaciona con el hecho de que a alguna persona le corresponde hacer algo o actuar en determinado asunto; también, con esa palabra se identifica a la capacidad de alguien o algo para realizar una tarea con eficacia. Los latinos la llamaban de varias formas; así, hablaban de *contentio*; *aemulatio*; *competitio*, *-onis*; certamen, *-inis*, y *jurisdictio*; para referirse a la competencia del juez se referían a la "*juricis legitima potestas*". En nuestros días la doctrina ha llegado a un consenso y considera a la competencia como el campo o esfera de actuación dentro de la cual cierto órgano de autoridad con atribuciones de jurisdicción puede ejercer sus funciones.

Un problema teórico que se plantea es el de diferenciar a la jurisdicción de la competencia. La primera es una función del Estado plasmada en el orden normativo sustantivo; la segunda es el límite de dicha atribución, el ámbito de validez de la misma. La competencia, a su vez, se puede dividir en: Objetiva si está referida al órgano que ejercita la competencia y se clasifica por materia, grado, territorio, cuantía, turno y prevención; y la Subjetiva se relaciona con los sujetos encargados de la función. Competencia y jurisdicción son términos íntimamente enlazados. Sólo puede ejercer el control jurisdiccional, en la vía administrativa, judicial o legislativa, un órgano dotado de jurisdicción y al que el

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

orden normativo le atribuya cierta competencia para conocer de determinados negocios jurídicos.

ANÁLISIS

Fundamentalmente los Órganos encargados de aplicar los procedimientos disciplinarios en el ámbito de sus respectivas competencias son de acuerdo con el siguiente cuadro comparativo:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 3°.- Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:
I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
I Bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ;
II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
IV.- El Órgano Ejecutivo Local del Gobierno del Distrito Federal;
V.- Se Deroga;
VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
VII.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
IX.- Los demás Órganos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:
I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; (Secretaría de la Función Pública)
IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
V.- Los Tribunales laborales y agrarios;
VI.- El Instituto Federal Electoral;
VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
VIII.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
IX.- El Banco de México, y
X.- Los demás Órganos Jurisdiccionales e Instituciones que determinen las leyes.

COMENTARIO

Describe las autoridades facultadas para aplicar la Ley, en congruencia con su objeto, excluyendo a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, por considerarse del ámbito local, así como las Dependencias del Ejecutivo Federal.

En mi opinión particular, no debería de aparecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino hasta que se le de conocimiento de alguna probable causa de violación a las Garantías Individuales, ya que este Organismo no tiene Autoridad alguna para hacer cumplir

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

sus muy conocidas Recomendaciones, únicamente debe de intervenir cuando de las actuaciones de servidores públicos se deriven presuntas responsabilidades imputables a éstos.

Veamos el tratamiento competencial que la anterior Ley Federal de Responsabilidades y la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas le reserva a cada órgano, recordando que para los efectos del presente trabajo nuestro interés se centra en la Administración Pública; sin embargo, estimo valioso no pasar por alto al resto de los Órganos Disciplinarios.

Por lo que atañe a la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Laborales y los demás Órganos Jurisdiccionales que determine la ley, como a continuación se señala:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 51.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los Órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente Capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.

Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a X del artículo 3º, determinan los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de sus legislaciones respectivas.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 11.- Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

COMENTARIO

En concordancia con el artículo tercero, se suprime al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y a la Asamblea de representantes.

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Les confiere la facultad de establecer conforme a su legislación respectiva (Leyes Orgánicas), los Órganos y Sistemas para identificar, investigar y determinar las Responsabilidades Administrativas sustentadas en las causales establecidas en los Artículos 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que estamos estudiando. En otros términos, corresponde a las leyes particulares de las instituciones referidas el regular la facultad disciplinaria pero apegándose a los principios que consagra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De la enumeración establecida en los artículos ya señalados, quedan por exclusión la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública, así como las Dependencias del Ejecutivo Federal.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 52.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El Titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y solo será responsable administrativamente ante él.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 12.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El Titular de esta Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

COMENTARIO

Este artículo no tuvo modificación alguna.

Con relación a este tema, de la facultad disciplinaria de la entonces SECODAM, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la Federación, ha asentado la siguiente tesis:

“COMPETENCIA. DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN PARA APLICAR SANCIONES.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación sólo puede aplicar sanciones a los Servidores Públicos en tres casos: El primero, en términos del artículo 56, fracción IV, de la ley de la materia, cuando el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que procedan; la segunda, cuando se trata de sanciones económicas que excedan a cien veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, tal y como lo establece la fracción VI del numeral en comento; por último, conforme al artículo 58 del ordenamiento legal invocado, las sanciones correspondientes a los contralores internos que incurran en responsabilidad administrativa. En los demás casos la competencia corresponde al superior jerárquico del Servidor Público.” (Juicio 9353/88, revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Mayo 1989).”

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Artículo 56 fracción V, resaltaba en nuestra atención que esta norma no determinaba la competencia de la Secretaría para imponer esta sanción, teniéndose que estimar que era competente, siendo subsanado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 16 fracción II, en la que señala que la Secretaría de la Función Pública, es la competente para imponer y ejecutar esta sanción, en razón de que está se constituye en el Órgano Interno de Control de toda la Administración Pública Federal.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observan las siguientes reglas:

I.- IV.-...

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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

I.- II.-...

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, y...

COMENTARIO

Se especifica quién impondrá y ejecutará las sanciones previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta a la competencia de las Dependencias en materia disciplinaria:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 48.- Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para los mismo efectos, se entenderá por superior jerárquico al Titular de la Dependencia y, en caso de las Entidades, al Coordinador del Sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su Dependencia.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 4.- Para la investigación, tramitación, substanciación y resolución en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

COMENTARIO

Este último artículo es de nueva creación, dando existencia jurídica a los Titulares de los Órganos Internos de Control y a sus distintas Áreas, que anteriormente, solo aparecían sus facultades en el Reglamento Interior de la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Procedimiento Disciplinario introduce un actor de carácter casi desconocido en la Administración Pública Federal: las Contralorías Internas. La Contraloría Interna, como órgano integrante de la estructura de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuenta con una serie de herramientas normativas que le permiten el mejor desempeño de sus funciones.

CONTRALORIA INTERNA²⁵

²⁵ GUNTER ZAVELBERG, Heinz, *Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías*, INAP, Praxis 64, México, 1984, 152 pp.

OBJETIVO

Coadyuvar al ejercicio y cabal cumplimiento de las atribuciones de la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo; la evaluación del quehacer de la Secretaría, a fin de contribuir en la transformación de una administración pública accesible, moderna y eficiente al servicio de la sociedad.

FUNCIONES

Aplicar las políticas, procedimientos y estrategias de operación conforme a las normas y directrices que fije el C. Titular de la Secretaría en materia de Control, Fiscalización y Evaluación.

Apoyar la Gestión Institucional, verificando se cumpla con las Normas y Disposiciones aplicables en lo correspondiente a los Sistemas de Control y el Ejercicio del Presupuesto Autorizado, mediante la realización de Auditorías a las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Secretaría.

Autorizar las Auditorías y Revisiones del Programa Anual de Control y Auditoría que se practiquen a las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Secretaría.

Recibir las Quejas y Denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Secretaría, por incumplimiento de las obligaciones e inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y darles el seguimiento que corresponda.

Practicar investigaciones sobre los actos de los servidores públicos presuntos responsables.

Substanciar y tramitar el Procedimiento Administrativo, previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Fincar Responsabilidades y en su caso, imponer las Sanciones que correspondan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Presentar las Denuncias o Querellas respectivas, en caso de detectar conductas delictuosas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Instruir y Resolver los Recursos de Revocación que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría respecto de las resoluciones por la que se impongan Sanciones Administrativas en su contra.

Conocer previamente a la presentación de una Inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados, se hayan cometido en los Procedimientos de Adjudicación de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como la Obra Pública que lleve la Dependencia, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda.

Emitir en consulta con las Unidades Administrativas competentes y Órganos Desconcentrados de la Secretaría, las autorizaciones para la celebración de pedidos o contratos que ésta tenga previsto realizar, en los casos considerados en la fracción XX del Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el Artículo 44 de Ley Adquisiciones y Obras Públicas.

Coordinar y supervisar que se informe preventivamente al personal de nuevo ingreso a la Secretaría, sobre sus Responsabilidades Administrativas y vigilar el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones de su situación patrimonial.

Iniciar el Procedimiento Administrativo correspondiente e imponer la sanción por omisión de la presentación de Declaración de la Situación Patrimonial de los servidores públicos de la Dependencia.

Vigilar que el ejercicio y destino de los recursos de que disponen las diversas Áreas de la Secretaría se ajuste a las disposiciones Legales y Administrativas establecidas, bajo estándares mínimos de calidad.

Evaluar y controlar los resultados que se obtengan en la ejecución del Programa General de Trabajo de la Secretaría, a efecto de promover las medidas necesarias para mejorar el desempeño de sus Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados.

Evaluar a través de diversos mecanismos, la información generada por la actuación de los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública, a fin de sugerir adecuaciones y/o correcciones para el mejoramiento de su operación en el marco de la vertiente preventiva del control.

Verificar que en los Actos de Entrega-Recepción, que realicen los servidores públicos de la Dependencia, se apeguen a la normatividad vigente establecida en la materia.

Promover la aplicación de los Programas emitidos por el Ejecutivo al interior de la Secretaría, así como evaluar sus avances y resultados.

Apoyar con los elementos necesarios para la integración del informe anual que el C. Secretario, debe rendir al H. Congreso de la Unión, sobre el estado que guardan los asuntos encomendados a la Dependencia, en el ámbito de su competencia.

Dar cumplimiento a las demás funciones que expresamente le atribuyan las disposiciones legales y reglamentarias y el C. Titular de la Secretaría.

Sus objetivos son el apoyo a la función directiva, para lo cual fiscaliza la gestión administrativa; vigilar que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones cumplan con sus obligaciones y se apeguen a la legalidad; realiza el control y seguimiento de las metas fijadas en los programas de trabajo; promueve el mejoramiento de la gestión y coadyuva a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Para el logro de sus objetivos las Contralorías Internas cuentan con una estructura orgánica, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, los empleados con los que cuentan estos Órgano de Control, son de dos tipos: los que dependen funcional y jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública y los que están adscritos a las Dependencias o Entidades en la que se ubican dichos Órganos de Control. Los primeros son los Titulares de los Órganos Internos de Control y los de las Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas. Los segundos son el demás personal que presta sus servicios en estas Unidades Administrativas.²⁶

SERVIDOR PÚBLICO

Su fundamento se encuentra en el Artículo 108 Constitucional, partiendo de un Principio Jurídico de Igualdad ante la Ley e inexistencia de Tribunales Especiales, por lo que dispone que los Servidores Públicos son responsables de

²⁶ ORTIZ REYES, Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1998

los delitos comunes, respecto de la inexistencia de fuero o inmunidad en los Juicios Civiles. Por tal motivo, el artículo se limita únicamente a señalar que todos los Servidores Públicos son sujetos de Responsabilidad por los Actos y Omisiones que incurran en el desempeño de sus funciones. A continuación se transcribe el Artículo 108 vigente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 108.- Para efecto de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Antes de entrar al estudio de este Procedimiento Administrativo Disciplinario, es mi deber señalar el fundamento Constitucional, del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, que a continuación se plasma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- ...

II.- ...

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes, a los servidores públicos que por su responsabilidad de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

MARCO NORMATIVO DEL CONTROL INTERNO

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 37, desarrolla las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, es importante señalar por su contenido las fracciones XI, XII, XV, XVI y XVII, esta última faculta a esta Dependencia para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir Responsabilidad Administrativa, imponer sanciones y presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público. El Reglamento Interior de la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su artículo 26, menciona las funciones que se otorgan a las Contralorías Internas.

OBLIGACIONES

Es de gran importancia mencionar y comentar, las Obligaciones Administrativas que se les imponen a los servidores públicos:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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

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

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

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

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustitución, destrucción, ocultamiento o su utilización indebida de aquélla, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte;
- XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.
- XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.
- Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- ARTÍCULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:
- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
 - II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
 - III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
 - IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
 - V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
 - VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
 - VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que así lo impida, disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

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

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

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

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;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

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

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

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

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

contratación de obra pública, o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos 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 las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

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

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de que las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

COMENTARIO

Se suprimen las fracciones VII y XI.

Se crean las fracciones IV, XXI, XXII y XXIII.

La anterior fracción XX se divide y se crean dos fracciones que vendrían a ser la XVII y la XVIII.

Las anteriores fracciones XIII y XIV se fusionan en la actual fracción XI.

Las fracciones restantes se conservaron en esencia, modificando términos y adicionando algunos párrafos.

Si se analiza el catálogo de obligaciones de los numerales antes señalados, lo primero que surge es la consideración de que cada fracción contiene obligaciones cuya infracción puede dar lugar a diversas sanciones, una misma conducta irregular administrativa, puede ser resultado de actos u omisiones de diferente intensidad, la cual no es susceptible de ser medida o tipificada para que a cada violación corresponda una determinada sanción. Queda, al juzgador un amplio margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción, v.gr. contravenir lo indicado en la fracción XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede acarrear un simple apercibimiento o amonestación o bien dar lugar a una inhabilitación, lo cual dependerá de la gravedad del acto u omisión, pero también de la importancia de la

disposición jurídica, medida ésta función del impacto que tenga en algún campo de la economía, de la sociedad o de la administración pública.

El legislador optó por definir las obligaciones antes que las infracciones, y solo de manera indirecta derivar en estas últimas, de aquí viene la imprecisión en la determinación del "tipo" y en la inconsistencia en las sanciones, pese a los grandes esfuerzos realizados por las autoridades para uniformar los criterios aplicables.

Sirviendo de apoyo la siguiente Jurisprudencia:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.- Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada es suficiente establecer que no se sujeta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, enero de 1999, página 872.*"

3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Previo el análisis de las normas que contienen disposiciones de carácter procesal aplicables a la materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es pertinente precisar las notas que se deben cumplir para considerar a una concatenación de actos como proceso.²⁷

Para el maestro Cipriano **Gómez Lara**, existen 7 puntos fundamentales que sustentan la unidad del proceso:

- 1) El contenido de todo proceso es un litigio;
- 2) La finalidad de todo proceso es la de solucionar un conflicto;

²⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8ª ed., Harla, México, 1991, p.43

- 3) En todo proceso existe un juez o tribunal y dos partes que están supeditadas al tribunal con intereses contrapuestos entre sí;
- 4) Todo proceso presupone la existencia de una organización de tribunales, con jerarquías y competencias;
- 5) En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas;
- 6) En todo proceso existe un principio general de impugnación, y
- 7) En todo proceso existen cargas procesales, como medidas de actuación de las partes.²⁸

Según el publicista Sergio Monserrit **Ortiz Soltero**, en el Procedimiento Disciplinario se pueden mencionar las siguientes fases:

- a) Recepción de la Queja o Denuncia;
- b) Admisión de la Queja o Denuncia;
- c) Ratificación y salvaguardas;
- d) Investigación de la queja o denuncia;
- e) Citatorio;
- f) Notificación;
- g) Audiencia y
- h) Resolución.

3.3.1. INSTAURACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

No existe uniformidad doctrinal por cuanto hace a la identificación y nomenclatura de las etapas que integran al procedimiento disciplinario, de tal forma que para **Delgadillo Gutiérrez**, el procedimiento que nos ocupa consta de:

- a) Investigación;
- b) Instrucción;
- c) Decisión, y

²⁸ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999, pp. 147 y ss.

d) Ejecución.²⁹

Por su parte Herrera Pérez divide al Procedimiento Disciplinario en:

- a) Auto de Inicio;
- b) Garantía de Audiencia del servidor público presunto responsable;
- c) Suspensión del servidor público presunto responsable;
- d) Práctica de diligencias necesarias, y
- e) Resolución Administrativa.³⁰

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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 servicio público.

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

COMENTARIO

Establece como requisito para la atención de quejas y denuncias, la aportación de datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad.

Etapas del Procedimiento Administrativo, ya en la práctica propia, y derivado de varios Cursos que ha dado la actual Secretaría de la Función Pública, la

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., págs. 141-147.

³⁰ HERRERA PÉREZ, Agustín, *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México, 1991, CARSA, págs. 170-179.

función de la nueva Ley de Responsabilidades, no tiene un carácter inquisitorio, sino se le trató de dar un carácter preventivo, siendo aplicado el Procedimiento en tres etapas básicas:

a) Iniciación

Puede ser de Oficio, y a su vez:

- I.- Por iniciativa de la Administración;
- II.- Por orden de un superior jerárquico;
- III.- Por recomendación subordinada; o
- IV.- Por denuncia pública.

De instancia de parte, deben de reunir los siguientes requisitos:

- I.- Requisitos Subjetivos: La Legitimidad y la Capacidad del Administrado.
- II.- Requisitos Objetivos: Están vinculados con la competencia del Órgano Administrativa al que se dirige la petición.
- III.- Requisitos Formales: La presentación por escrito de la petición, y La aportación (en su caso) de la copia de las pruebas documentales en que se apoya la solicitud.

b) Instrucción

El Órgano Interno de Control, deberá:

- I.- Determinar su competencia;
- II.- Solicitar al administrativo, a las Unidades Administrativas y al tercero perjudicado (si existe), las pruebas (principalmente documentales y si se puede certificadas o cotejadas), así como los informes que permitan formar convicción;
- III.- Solicitar del administrado, de los servidores públicos relacionados con la materia de la investigación, si es necesario, sus comparecencias a audiencia para desahogar todo lo relacionado con los hechos que se investigan.

c) Terminación

Se pueden concluir por caducidad o resolución con 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 concluir la presunta Responsabilidad del servidor público.

B) **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.

C) **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.

Teniendo su fundamento legal en la:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativa a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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.- 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

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

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

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

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

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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:

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 y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

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.

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

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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 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 caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

COMENTARIO

I.- Se notificará personalmente al presunto infractor, quien deberá comparecer de igual manera.

En congruencia con el Código Federal de Procedimientos Civiles ahora supletorio, establece que la ausencia no justificada a las comparecencias, tendrá por ciertos los hechos imputados.

Ya no se contempla que deba acudir a la audiencia el representante de la Dependencia o Entidad.

II.- Ahora una vez desahogada la audiencia de ley, el presunto responsable contará con cinco días hábiles para presentar sus pruebas.

Ya no se prevé la etapa de alegatos que estaba contemplada en la Ley anterior.

III.- Una vez desahogadas las pruebas se tendrán cuarenta y cinco días hábiles para emitir la resolución, misma que deberá ser notificada en un término de diez días hábiles.

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicha resolución se notificará para los defectos de su ejecución al Jefe inmediato o al Titular de la Dependencia o Entidad en un término de diez días.

De igual manera se prevé que cuando exista causa justificada se podrá por única ocasión ampliar por 45 días la emisión de la resolución.

IV.- Se practicarán todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado.

V.- Se establece que en el caso de que la Secretaría por cualquier medio masivo de comunicación difundiera la suspensión temporal del servidor público y si en la resolución definitiva del procedimiento fuera de no responsabilidad esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Recapitulando, y tomando en cuenta lo que señala el Licenciado y Maestro en Derecho Daniel **Marquez Gómez**, las fases del procedimiento disciplinario son: presentación de la queja o denuncia; radicación de la queja o denuncia e inicio del procedimiento 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 e inexistencia de Responsabilidad; Audiencia de Ley y Resolución de Responsabilidad o de no Responsabilidad e Imposición de Sanciones.

En el supuesto de que el Acto Administrativo que resuelve el procedimiento no el sea favorable al servidor público sancionado, este podrá impugnarlo a través de los actos procesales contenidos en esta Ley.

CITATORIO

Citación [*Citation*] Latín jurídico *citatio*, derivado del verbo *citare*, "*poner en movimiento*", de donde en el léxico jurídico " *citar ante la justicia*".

Intimación para comparecer ante la justicia, notificada por el alguacil o por carta certificada del Secretario a una persona demandada por acción judicial, o que debe declarar como testigo. En la práctica, la palabra se emplea especialmente con referencia a la intimación para comparecer ante el juez de paz, o, en materia criminal, ante el Tribunal de simple policía y el correccional. Las

citaciones para comparecer ante los Tribunales Civiles o de Comercio se denominan comúnmente "assignment" o "ajoumemenz".

Directa [*directe*]. Citación mediante notificación del alguacil, por la cual, en materia correccional o de simple policía, el prevenido, y si hubiere lugar la persona civilmente responsable, son intimados para que comparezcan, al ministerio público, de la parte civil o de una administración especialmente calificada, y sin instrucción previa, ante el Tribunal de Sentencia, que tiene poder para juzgarlos, aun en rebeldía, una persona es emplazada para que comparezca ante la justicia ese mismo día o el siguiente, o el mismo día a determinada hora según el Código de Procedimientos Civiles Artículos 417 y 418.

A breve plazo (*à bref délai*)

Citación por la cual el demandante emplaza a su adversario para que comparezca dentro del tercero día hábil, mediante una ordenanza dictada por el presidente de la Corte o Tribunal en un Procedimiento de urgencia.

De un día para otro (o de una hora para otra) [*de jour à jour (ou d'heure à heure)*]

Citación por la cual una persona es emplazada para que comparezca ante la justicia ese mismo día o el siguiente, o el mismo día a determinada hora.

Para un día fijo (*à jour fixe*)

Citación por la cual una persona es emplazada para que comparezca ante la justicia el día mismo indicado en la notificación, en virtud de una ordenanza dictada por el presidente de la Corte o Tribunal en un Procedimiento de urgencia.

El Oficio Citatorio para la audiencia de ley deberá:

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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 las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o de cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del los artículos 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

Contener el señalamiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho de ofrecer Pruebas y formular Alegatos dentro del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, considerando en *Contrario Sensu* lo establecido en los numerales 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el Organismo Interno de Control que cita a Procedimiento Administrativo de Responsabilidades,

señalándole que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo prevé el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Apareciendo regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 22.- En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita: los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere esta artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

COMENTARIO

Se establece el apoyo que se debe brindar a los Órganos de Control Interno para las notificaciones y citaciones de los servidores públicos de las dependencias o entidades en aquellos lugares en los cuales no residan los Contralores Internos o los Titulares de las Área de Quejas y Responsabilidades.

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 establecía la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 64, y lo establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su numeral 21, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el Oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido

3.3.2. MEDIOS DE PRUEBA Y SISTEMA DE VALORACIÓN.

MEDIOS DE PRUEBA

Cuatro son los sistemas que utilizan los Ordenamientos Procesales Mexicanos para determinar cuáles son los Medios de Prueba admisibles en los respectivos procesos:

a) En primer lugar, el que consiste en precisar, en forma limitativa, los medios de prueba que la ley reconoce, como lo hacen el Código Federal de Procedimientos Civiles Artículo 93 y el Código de Comercio Artículo 1205;

b) En segundo término, el que consiste en enumerar en forma enunciativa algunos de los medios de prueba admisibles y dejar abierta la posibilidad para que el juzgador admita cualquier otro medio de prueba diferente de los enunciados, como lo hacen la Ley Federal del Trabajo Artículo 776 y el Código de Procedimientos Penales Artículo 135;

c) En tercer lugar, el que consiste en señalar que es admisible cualquier medio de prueba, sin enunciarlos, pero excluyendo expresamente alguno de ellos, como la confesión de las autoridades, tal como lo hacen el Código Fiscal de la Federación Artículo 230 y la Ley de Amparo Artículo 150; y

d) El sistema que se limita a señalar que es admisible cualquier medio de prueba sin hacer ninguna enunciación ni exclusión como ocurre en el Código de Procedimientos Civiles Artículo 289 y en el Código Federal de Procedimientos Penales Artículo 206.

Con todo, tanto los ordenamientos que formulan la enumeración en forma limitativa como los que lo hacen en forma meramente enunciativa, coinciden generalmente en señalar los siguientes medios de prueba:

I.- Confesión;

II.- Documentos (públicos y privados);

- III.- Dictámenes Periciales;
- IV.- Inspección Judicial;
- V.- Declaraciones de Testigos (testimonios);
- VI.- Fotografías, Copias Fotostáticas, Notas Taquigráficas y, en general "*todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia*", y
- VII.- Presunciones.

Cabe señalar que el medio de prueba señalado en el inciso **VI** no se encuentra previsto por el Código de Comercio, ni por el Código de Procedimientos Penales. Por otro lado, los ordenamientos procesales penales regulan, en forma específica, algunas modalidades importantes de los medios de prueba, como son el careo, el reconocimiento de objetos y la confrontación de personas en relación con la prueba testimonial; y la reconstrucción de los hechos relacionada con esta última prueba, la inspección judicial y los dictámenes periciales.

Las pruebas 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 él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el Daño y Perjuicio Patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

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.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la Audiencia, la Admisión y/o Desahogo de Pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el Ofrecimiento de Pruebas, (Periciales, Testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de *"tenerlas por ofrecidas y admitidas"*; *"reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo"*, o *"admitirlas señalando fecha para su desahogo"*, ordenando 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 con el Artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

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

Si en la Audiencia se advierten elementos que impliquen nueva Responsabilidad Administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica 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 fracciones I y III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

SISTEMA DE VALORACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES QUE DEBERÁN OBSERVARSE EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES.

Las resoluciones que se pronuncien para imponer Sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los Artículos 13 al 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en especial, con el Artículo 14 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos de los Artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las Leyes, Manuales, Reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el Artículo 14 de la Ley de la materia.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del Artículo 113 Constitucional.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la Sanción Económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la Responsabilidad Administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el expediente, que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la Resolución Administrativa del Órgano Interno de Control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

Conforme al Artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el superior jerárquico de la Dependencia o Entidad enviará a la Secretaría de la Función Pública, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Dependencia antes citada, directamente, conocer del caso o participar en las investigaciones.

3.3.3. APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

En las anteriores Leyes Reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, la Procuraduría General de la República desempeña un papel preponderante no sólo en el procedimiento para determinar la responsabilidad por "*delitos y faltas oficiales*", sino también en la manifestación de bienes. No había duda entonces que el Código Adjetivo era el Penal, puesto que la responsabilidad de los funcionarios o empleados de la Federación se trataba como delito. Pero al distinguirse en la actual Ley la Responsabilidad Pública u Oficial de los Delitos, ya no es tan evidente cuál es el Código Adjetivo. Para el Procedimiento del Juicio Político y para la Declaración de Procedencia la propia Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera expresa señala al Código Federal de Procedimientos Penales.

En el caso de la Responsabilidad Administrativa, porque se sanciona con medidas disciplinarias, nace la duda. Como lo señala el criterio anteriormente citado, se dice que al no existir en la anterior Ley, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, "*nada permitía concluir que en los demás casos sería aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles*", señalándose en la nueva Ley que la Responsabilidad Administrativa se aplicaría Código antes citado.

De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las Resoluciones de las Autoridad Administrativa competente para imponer las sanciones, quedaban al criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Poder Judicial Federal, señalando que ni todas las salas ni todos los Tribunales de Circuito sostienen el mismo criterio, lo cual sometía a una innecesaria incertidumbre de las autoridades que substanciaban estos procedimientos. Por lo que fue pertinente que el legislador se pronunció abiertamente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Reforzando lo anteriormente señalado, en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal, y los demás Poderes en el ámbito de su competencia, tienen en el Procedimiento Disciplinario un instrumento para Sancionar Administrativamente a sus trabajadores, la naturaleza de este procedimiento es civil, sobre todo si se considera que la materia laboral, ahora social, en un momento de la evolución del Derecho formó parte del Derecho Civil, asimismo, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Órgano ante el cual se impugnan las resoluciones que se cometan, el Código Fiscal de la Federación, dispone en su Artículo 197, que los Juicios que se promuevan ante dicho Tribunal, "a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles", no hay que olvidar que el Procedimiento Administrativo

Disciplinario no dirime situaciones entre particulares, sino que conduce a la absolución o la condena, a la sanción, y, en este sentido, guarda similitud con el Procedimiento Penal.

No hay duda de que las infracciones por Actos y Omisiones de los servidores públicos que el Procedimiento Disciplinario somete a Juicio son de menor trascendencia que los del Juicio Político o Penal. Lo que no significa que los Actos u Omisiones que infrinjan Normas Administrativas, por su gravedad, no puedan trascender la corrección administrativa y derivar en lo penal o civil, pero la Autoridad Administrativa únicamente juzgará la Falta Administrativa. Si bien los Actos u Omisiones constitutivos de Responsabilidad Política y de Responsabilidad Administrativa son especies del genero Responsabilidades Públicas u Oficiales, entre dichas especies hay diferencias específicas, que tal vez pudieran aportar alguna luz para determinar si el Código Adjetivo debe ser el mismo o distinto para especies de Responsabilidades Públicas.

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.”

Tipo de documento: Jurisprudencia

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: V, Enero de 1997

Página: 540

Clave de publicación: VIII.Io. 8 A

“En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenido en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

casos sea aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la sustanciación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos." PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Descripción de Precedentes:

Amparo en revisión 549/96.- Raúl Rodríguez Garza.- 6 de noviembre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño. Amparo en revisión 536/96.- Francisco Javier Garibay Aguiluz y coag.- 6 de noviembre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero.- Secretario: Julio Jesús Ponce Gamiño. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Marzo, pág. 466.

En el mismo sentido se a pronunciado, la siguiente Tesis:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."

Tipo de documento: Tesis

Época: 9na. Época

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: VIII, Octubre de 1998

Página: 1203

Clave de publicación: I.7o.A. 23 A

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

Descripción de Precedentes:

Amparo en revisión 2397/98. Gregorio Ángel Tadeo Morales. 27 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza. Amparo directo 2037/98. Fernando Ventura Moussong. 20 de agosto de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Simona Ramos Ruvalcaba. Secretario: Gustavo Eduardo López Espinoza. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 540, tesis VIII. 1o.8 A, de rubro: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES."

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

[Indicaba como Código supletorio al Código Federal de Procedimientos Federales, pero no indicaba si era para los dos primeros Capítulos referentes al Juicio Político y la Declaración de Procedencia, o para toda la Ley.]

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

COMENTARIOS

Se establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.4. RECURSOS QUE SE PUEDEN INTERPONER CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

La Sanción Disciplinaria constituye un Acto de Autoridad que como tal, puede causar agravios a quien lo recibe, ya que puede suceder que el Órgano Disciplinario no haya resuelto correctamente el procedimiento. Frente a esto las Leyes en comento consigna un sistema de impugnación en el deseo de garantizar una resolución apegada a derecho.

Sobre la existencia de tales recursos, el Dr. **Delgadillo Gutiérrez** ha puntualizado:

“Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite, “Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de

control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa”.

En la materia administrativa el Recurso Administrativo es el medio legal de que se puede servir el particular afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un Acto Administrativo, para obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, para que lo revoque, lo anule o lo reforme en el supuesto de su ilegalidad.

“RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO.”

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 8va. Epoca

Sala o Tribunal emisor: 2da. Sala

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: VII-Enero

Página: 418

Clave de publicación:

“Conforme a los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación, pero éste podrá optar entre interponer tal recurso o impugnar esas resoluciones directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, cuando la sanción administrativa, consiste en la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el quejoso antes de promover el juicio de amparo indirecto no está obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación mencionados, establecidos en la citada Ley de Responsabilidades, porque para ello se requiere que tales medios de impugnación ordinarios suspendan los efectos del acto reclamado sin mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, pero conforme al artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para suspender el acto se requiere que los daños y perjuicios que produzca sean de imposible reparación para el recurrente, tal como lo establece el inciso b), fracción II, del citado precepto legal, el cual resulta de mayor exigencia que el diverso requisito a que alude la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, el de que los daños y perjuicios sean de difícil reparación, es decir, entre uno y otro requisito existe diferencia para obtener la suspensión del acto reclamado, puesto que el concepto “imposible reparación” significa que no puede ser arreglado y el de “difícil reparación” significa algo que puede ser arreglado con gran trabajo. De modo que si el quejoso al hacer uso del recurso de revocación para que se suspenda el acto impugnado debe cumplir con el requisito de mayor exigencia al que contempla la Ley de Amparo, no está obligado a interponerlo previamente a la promoción del juicio de garantías. Por otra parte, de impugnarse el acto reclamado ante el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco el Código Fiscal de la Federación, que rige el procedimiento administrativo en los juicios de nulidad, prevé la suspensión de los efectos del acto reclamado como en el juicio de garantías, pues únicamente suspende la ejecución de los créditos fiscales impugnados de nulos, cuando una vez interpuesta la demanda de nulidad, dicha suspensión se solicite ante las autoridades exactoras.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Descripción de Precedentes:

Amparo en revisión 981/90. Agustín Baltazar Mercado. 23 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Ricardo Ojeda Bohórquez.

3.4.1. RECURSO DE REVOCACIÓN.

En materia de responsabilidades, debemos recordar que las Sanciones Económicas también constituyen créditos fiscales, como se desprende de lo dispuesto por el Artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, mismos que en términos de lo dispuesto por el artículo 3º del Código Fiscal son clasificados como aprovechamientos.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetaran a lo previsto en la ley correspondiente.

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

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

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

COMENTARIO

Se establece que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de manera inmediata, eliminando que deberá ser por resolución firme.

También podemos referirnos a la fracción XII del Artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que establece que este Tribunal conocerá de las resoluciones que impongan Sanciones Administrativas a los servidores públicos, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto, no debemos dejar de mencionar que la especificación contenida en la fracción XII antes citada, puede catalogarse como innecesaria, ya que conforme a los Artículos 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [que más adelante se analizarán], pueden impugnar ante el Tribunal Fiscal, las Resoluciones Administrativas por las que se les impongan las sanciones a las que se refiere el Capítulo II de dicho ordenamiento legal.

Abundando sobre lo anterior, cabe señalar que consideramos que en términos estrictos es más ajustado a derecho el que los medios ordinarios de defensa, como lo es el Juicio de Nulidad ante un Tribunal Administrativo, estén contenidos precisamente en la Ley especial relativa a la Materia de Responsabilidades, pues ha sido criterio reiterado de nuestros Tribunales Federales el que es en la ley que rige en cada caso, en donde se deben instituir los Medios de Impugnación que sean procedentes para controvertir las resoluciones o actos de autoridad emitidas con fundamento precisamente en dicha ley.

Finalmente, es conveniente señalar que conforme al Artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando éstos sean afectados por las resoluciones que se dicten conforme a la misma, pueden optar entre interponer el Recurso de Revocación o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Contencioso Administrativo se encuentra regulado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, mismo que contiene las disposiciones jurídicas que tendrán mayor aplicación durante la tramitación de los Juicios de Nulidad, en los que los Órganos Internos de Control tendrán que actuar en defensa de sus resoluciones y en representación del C. Secretario.

Por corresponder al tema de que venimos hablando, y por ser una cuestión sumamente debatida en los Juicio de Nulidad, diremos que en la materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos encontramos con lo previsto en el Artículo 45 de la anterior ley de la materia, señala que en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha ley y en la valoración de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente el Código Penal.

Sin embargo, al ser criterio sostenido por las Áreas de la Secretaría de la Función Pública, que es el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Ordenamiento Supletorio que debe aplicarse durante la tramitación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de los Servidores Públicos, al existir diversas tesis de los Tribunales Federales que son reiterativas en sostener que Tratándose de Procedimientos Administrativos resulta aplicable el Ordenamiento Procesal aludido.

PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD

Otro aspecto que consideramos importante, lo constituye el saber quienes son las partes en el Juicio de Nulidad o Contencioso Administrativo, para lo cual basta analizar lo dispuesto por el Artículo 198 del Código Fiscal, mismo que establece que son partes en el Juicio Contencioso Administrativo:

I.- EI DEMANDANTE.-

Para los efectos de nuestra plática siempre lo será el Servidor Público que hubiere sido sancionado por incurrir en responsabilidad; sin embargo, también puede ubicarse como demandante a la autoridad cuando promueva el llamado Juicio de Lesividad. Cabe hacer mención que este juicio es promovido con relativa frecuencia por las Autoridades Fiscales, sin que se tenga noticia de que en nuestra materia de estudio se hubiese presentado alguna demanda de nulidad por parte de las Autoridades de la Contraloría.

II.- EI DEMANDADO.-

Tienen tal carácter la autoridad que dicta la Resolución Impugnada y el particular a quien favorezca la resolución (Juicio de Lesividad).

III.- EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD.-

También es parte, ya que al pertenecer a la Administración Pública Federal de quien dependa la autoridad que dicta la Resolución Impugnada.

Al respecto, es necesario establecer que si bien es cierto que el Titular de la Dependencia es parte en el Procedimiento Contencioso Administrativo, también lo es que el precepto que se analiza no lo cataloga como parte demandada.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 216 del Código Fiscal de la Federación, cuando existan contradicciones entre los Fundamentos de Hecho y de Derecho dados en la contestación de la autoridad que emitió la Resolución Impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones lo expuesto por estos últimos.

En el caso de las Contralorías Internas, teóricamente no puede darse el supuesto apuntado, toda vez que de conformidad con la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el Reglamento Interior de la Secretaría, los Órganos Internos de Control cuentan con la representación del C. Titular del Ramo, y en esas condiciones la contestación a la demanda puede hacerse en un sólo documento, de donde se desprende que no podría darse la contradicción prevista por el precepto legal que se comenta.

IV.- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-

Es parte en los juicios en que se controvertan Actos de Autoridades Federativas coordinadas que se emitan con apoyo en los convenios de coordinación. Dicha Secretaría podrá apersonarse en otros juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la federación.

V.- EL TERCERO.-

Finalmente, será parte cualquiera que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, quien cuenta con un término de 45 días para apersonarse en el Juicio, después de que se le haya corrido traslado de la demanda.

REPRESENTACION EN EL JUICIO DE NULIDAD

A).- DE LOS PARTICULARES.-

En el Artículo 200 del Código Fiscal de la Federación se establecen las reglas a que se ajustará la representación jurídica de los particulares durante la tramitación del Juicio de Nulidad, señalando que ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procederá la Gestión de Negocios y que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda.

Por otra parte, el mismo precepto legal señala que la representación de los particulares se otorgará en Escritura Pública o Carta Poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante Notario o ante los Secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

B).- DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.-

En el Juicio de Nulidad está prevista la representación de las autoridades como lo prevé el Código Fiscal de la Federación en su Artículo 200, conforme al cual dicha representación corresponderá a la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el Reglamento o Decreto respectivo.

En el caso de las Contralorías Internas u Órganos Internos de Control, como se ha dicho, éstas tienen el carácter de autoridad y se les encomienda la defensa jurídica de sus resoluciones, representando también al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública.

Al respecto, conviene señalar que en el supuesto de que se pretenda notificar alguna actuación relacionada con un Juicio de Nulidad en el que no se tenga antecedente en el Órgano Interno de Control al cual están adscritos, es pertinente analizar con detenimiento las autoridades a las cuales se dirige el oficio correspondiente, toda vez que bien puede suceder que una de las piezas se encuentre dirigida al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y la otra al C. Titular del Ramo.

En estos casos, lo procedente será formular una promoción a través de la cual se devuelva la pieza al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, indicando que en el Juicio de Nulidad en el que se actúa, el Órgano Interno de Control no representa al C. Titular del Ramo.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá estar firmada por quien la formule, ya que de lo contrario se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o pueda firmar, debiendo imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Asimismo, es de señalar que en los juicios que se promueven ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cada parte es responsable de cubrir los gastos que el juicio le origine, por lo que no ha lugar a la condenación en costas.

DEMANDA DE NULIDAD

La Demanda de Nulidad debe ser presentada dentro de los 45 días siguientes en que haya surtido efectos la notificación de la Resolución Impugnada, y cuando se trate de resoluciones favorables al particular, la autoridad cuenta con un término de 5 años siguientes a la fecha de la emisión de la resolución, tal y como se desprende de la lectura del Artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En primer término, es conveniente integrar la Demanda de Nulidad, así como los documentos anexos a la misma, con propósito de fundamentar y precisar qué es lo que la parte actora está reclamando y poder tener una idea general respecto de la estrategia que se seguirá para la defensa del caso.

El Artículo 208 del Código Fiscal nos señala qué es lo que debe indicar el escrito de demanda; por su parte, el Artículo 209 del mismo ordenamiento señala los documentos que se deben adjuntar al referido escrito.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

Un tema de vital importancia en esta instancia es la contestación de la demanda, dado que el escrito correspondiente será la base para oponer una

adecuada defensa de los intereses de la Secretaría, así como para demostrar jurídicamente que la resolución combatida se encuentra ajustada a derecho.

Al respecto, debemos tomar en consideración que el término para la contestación de la demanda es de 45 días, por lo que se considera que se cuenta con tiempo más que suficiente para que no se presente una contestación de demanda en forma extemporánea, y que trae como consecuencia el que se tengan por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, como se desprende de lo dispuesto por el Artículo 212 del Código Fiscal.

Por otra parte, es obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, analizar detalladamente tanto el escrito de demanda como su correspondiente contestación, por lo que si en un momento dado las Salas del Tribunal son omisas en referirse en sus sentencias, a los aspectos aducidos por las Autoridades Demandadas en su contestación de demanda, para la defensa de la resolución materia de litis, tal situación deberá hacerse valer al formular el correspondiente Recurso de Revisión, y de quedar acreditada la omisión referida se obtendrá la Revocación de la Sentencia.

En el escrito de contestación de demanda se hacen valer las causales de improcedencia que se considere en cada caso, sin dejar de mencionar que dichas causales pueden hacerse valer incluso en el escrito de alegatos, ya que el estudio de la procedencia del juicio es obligatorio por parte del Tribunal y que incluso pueden ser analizadas aún de oficio; no obstante, es precisamente en la contestación a la demanda en donde encontramos el capítulo respectivo a la Improcedencia del Juicio, misma que se analizará a continuación.

IMPROCEDENCIA

En términos generales la Improcedencia del Juicio puede ser catalogada como la imposibilidad de que la acción logre su objetivo, mismo que consiste en

que se diga el derecho (jurisdicción) respecto de la cuestión de fondo planteada, al existir un impedimento para que el Órgano Jurisdiccional analice y resuelva el fondo del asunto.

Esta figura jurídica de la Imprudencia, constituye un elemento básico en la defensa de las Resoluciones Impugnadas. Por ello, es conveniente que siempre que se esté frente a una Demanda de Nulidad se analicen y estudien con todo cuidado, para hacer valer en el escrito de contestación de la demanda, todos aquellos aspectos por los cuales se podría llegar a la conclusión de que el Juicio resulta Imprudente, dado que así se evitará que el Tribunal haga un estudio de fondo respecto del asunto planteado en un Juicio en el que por disposición legal, no tiene la posibilidad de hacerlo.

SOBRESEIMIENTO

El Artículo 203 nos señala cuándo procede el sobreseimiento, mismo que puede darse por desistimiento del demandante, o bien cuando durante el Juicio aparezca alguna causal de Imprudencia, también se da cuando la Autoridad Demandada deja sin efectos el Acto Impugnado, lo cual se puede dar hasta antes de que se cierre la instrucción del Juez.

De esta manera, podemos concluir que siempre que se haga valer alguna Causal de Imprudencia, se deberá solicitar el Sobreseimiento del Juicio al estar íntimamente relacionadas las figuras jurídicas que nos ocupan.

CAPÍTULO DE HECHOS

En la contestación a la demanda deberán invariablemente referirse a todos y cada uno de los hechos expuestos por la parte Actora, ya que de no hacerlo expresamente el Tribunal los tendrá por ciertos.

Así las cosas, basta que en este capítulo se señale si los hechos son ciertos o no, pudiéndose hacer las aclaraciones que se estimen pertinentes.

REFUTACION DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD

Probablemente el Capítulo más importante de la Contestación de la Demanda lo constituye la refutación de los Conceptos de Nulidad o también denominados Agravios.

Es aquí en donde se demuestra jurídicamente si la resolución materia de defensa se encuentra ajustada a derecho o no, dando pie a obtener una sentencia favorable a los intereses de la Dependencia a la que representan en Juicio, por tal razón no es conveniente por ningún motivo dejar de referirse a cada uno de los agravios expuestos por la parte Actora, dado que ello dejaría de manifiesto una inadecuada defensa del caso.

Conceptos de anulación que sí se encuentran dirigidos a impugnar la Resolución cuya Nulidad se demanda, estos generalmente pueden calificarse como infundados, indicando que con los mismos no se desvirtúa la legalidad de la resolución, debiendo expresar los razonamientos lógicos jurídicos que sean necesarios para llegar a la conclusión apuntada, pues de lo contrario el escrito contestatorio de demanda no tendrá el resultado deseado.

OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

En el escrito de Contestación de la demanda deberá contenerse un Capítulo por separado en el que se ofrezcan las pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, o incluso aquellas que sirvan de apoyo para acreditar la actualización de alguna de las Causales de Improcedencia hechas valer, siendo importante anexar las copias respectivas para correr traslado.

Es pertinente señalar que en el Juicio de Nulidad son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la Confesional a Cargo de las Autoridades mediante la Absolución de Posiciones, y la Petición de Informes sólo se admite cuando los mismos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, como se desprende de la lectura del Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, y como lo establece el precepto legal apenas invocado, las Pruebas Supervenientes podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado Sentencia, debiendo el Magistrado Instructor dar vista a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga.

INVOCACION DE JURISPRUDENCIA

La citación de la Jurisprudencia o Tesis es muy conveniente para apoyar los razonamientos vertidos en el escrito de Contestación de Demanda, siendo importante señalar que se deben proporcionar con toda exactitud los datos de ubicación de los criterios que se invocan, mismos que pueden ser tanto los emitidos por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los sustentados por el Poder Judicial Federal. Incluso es válido y recomendable transcribir el texto integro de las Tesis y Jurisprudencias que se invoquen, debiendo estar precedidas del razonamiento respectivo que permita convencer al Tribunal respecto de su aplicación al caso concreto.

AMPLIACION DE DEMANDA

La Ampliación de la Demanda procede generalmente cuando el Actor acude al Juicio de Nulidad combatiendo una Negativa Ficta, o bien un acto que desconozca y que sea precisamente por virtud de la Contestación a la Demanda cuando tomó conocimiento del mismo.

El término tanto para ampliar la demanda como para dar contestación a dicha ampliación es de 20 días, como se desprende de la lectura de los Artículos 210 y 212 del Código Fiscal de la Federación, siendo importante resaltar que como en todos aquellos aspectos procesales el cumplimiento de los términos es básico para la eficacia jurídica de las promociones que se presenten, pues de lo contrario deberá hacerse notar al Tribunal la preclusión del derecho del actor.

NEGATIVA FICTA

Esta figura jurídica se encuentra regulada en el Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que en algunas ocasiones los servidores públicos Demandan la

Nulidad de la Resolución de la Negativa Ficta que consideran recayó a su Recurso de Revocación o alguna promoción presentada ante las autoridades que conocen del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

En términos del precepto legal apenas señalado, cuando las promociones no sean resueltas en un plazo de 3 meses, el promovente podrá considerar que la autoridad resolvió en sentido negativo y a partir de dicho plazo interponer los medios de defensa que estime procedentes, o bien esperar a que se emita resolución expresa.

Al respecto, es pertinente señalar que consideramos que la Negativa Ficta no puede configurarse en materia de Responsabilidades Administrativas, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no la contempla, no siendo válido trasladar el contenido del Artículo 37 antes invocado a nuestras Leyes en estudio, como se dijo al referimos a la supletoriedad e integración de las leyes, por lo que para el único efecto de esta mención, en nuestra Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se actualiza la figura jurídica de la Negativa Ficta.

Sin embargo, parece ser que el criterio tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como del Poder Judicial es en el sentido de que sí se puede actualizar esta figura jurídica en general a la Materia Administrativa, por lo que en todo caso, al contestar la Demanda de Nulidad se deberán expresar los hechos y el derecho en el que se apoya la Resolución Negativa Ficta.

CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN

Establece el Artículo 235 del Código Fiscal de la Federación que el Magistrado Instructor diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que cuentan con un plazo de 5 días, para formular Alegatos

por escrito, mismos que deberán ser tomados en consideración al dictar Sentencia. Una vez transcurrido dicho término con Alegatos o sin ellos se cerrará la instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

Al respecto, debemos comentar que en cada caso tendrán que analizar la conveniencia o necesidad de presentar o no alegatos, toda vez que si bien es cierto que el precepto legal que comentamos establece que los mismos deberán ser tomados en consideración al dictar la Sentencia, también lo es que no refiere que tenga que aludirse a ellos expresamente al emitir el fallo, por lo que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no suelen mencionarlos en forma destacada en sus sentencias, máxime cuando ha sido criterio de los Tribunales Judiciales que los Alegatos no forman parte de la Litis.

SENTENCIA

La Sentencia en el Juicio de Nulidad debe dictarse dentro de los 60 días siguientes al cierre de la instrucción, por lo que el Magistrado Instructor contará con un término de 45 días para formular su proyecto y someterlo a la consideración de la Sala respectiva. En el caso de decretarse el sobreseimiento del juicio por actualizarse alguna de las causales a que se refiere el Artículo 203 del Código Fiscal no es necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Las Sentencias se dictan por Unanimidad o Mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala respectiva, pudiendo el Magistrado que no esté de acuerdo con el proyecto emitir su voto particular, para que quede constancia de él en autos, pero que no influye en el sentido de la resolución.

Para los efectos de esta investigación, es suficiente con que se entiendan que en caso de que las Autoridades Demandadas en el Juicio de Nulidad, reviste de gran importancia la promoción oportuna y eficaz de los recursos que instituye el Código Fiscal, toda vez que es deber de las Áreas Jurídicas el proponer una adecuada defensa de los intereses de la Secretaría, aprovechando y agotando

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

todas y cada una de las instancias legales que sean viables para obtener finalmente una resolución favorable.

De conformidad con los siguientes numerales de las Leyes en análisis:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

COMENTARIO

Se eliminó como requisito para interponer recurso de revocación, acompañar copia de la resolución y la constancia de notificación.

La interposición del Recurso de Revocación podrá producir la suspensión de la ejecución de la resolución, siempre y cuando así lo solicite el promovente.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a).- Que se admita el recurso;
- b).- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
- c).- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

COMENTARIO

En los términos de este artículo se puede solicitar la suspensión de los actos materia de la impugnación, este precepto deja muchas dudas y amplio margen a la discrecionalidad, puesto que, por una parte, el artículo que le antecede establece que la impugnación se interpone ante la "propia autoridad", por lo que debe entenderse que es la que emitió el acto impugnado, por la otra este numeral no establece cuál es la autoridad competente para resolver sobre la suspensión, por lo que nuevamente, debe entenderse por tal a la autoridad que emitió el acto impugnado.

Un problema interesante es el que se relaciona con la imparcialidad en la resolución del recurso, si es la misma autoridad que lo emitió quien debe resolverlo, es evidente que, de buena o mala fe, va a pretender que prevalezca el acto impugnado, lo que puede llevarla a ser parcial al dictaminar. Por lógica, para salvaguardar la imparcialidad y objetividad en la resolución del recurso, éste debería ser resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que emite el acto.

Otro problema es lo limitado de las normas procesales, puesto que sólo son tres fracciones del artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las que se relacionan con la materia, así, nuevamente nos enfrentamos al problema de la discrecionalidad.

3.4.2. IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Para abordar este tema es necesario referirnos a que en todo proceso debe existir un principio de impugnación mismo que se hace consistir en la oportunidad con la que deben contar las partes para combatir las resoluciones de los Tribunales cuando se considere que éstas resultan ilegales, incorrectas o irregulares.³¹

La palabra recurso proviene del latín "*recursus*" y significa "*camino de vuelta, de regreso o retorno*" y puede ser definido como el Medio de Impugnación que se interpone en contra de una Resolución Judicial o Administrativa, pronunciada en un procedimiento ya iniciado con la finalidad de que tal resolución sea revocada, modificada o anulada.

Generalmente, se ha dicho que existen los Remedios Procesales y que también se confunden con los Recursos en estricto sentido; sin embargo, los primeros se caracterizan por constituir un Medio de Impugnación de una categoría diversa a la de los Recursos, siendo nota distintiva el que los Remedios Procesales constituyen instrumentos que tienen como finalidad, la corrección de los actos o resoluciones ante la misma autoridad, y ésta tiene facultades para corregir la anomalía.

En cambio, los Recursos se caracterizan porque corresponderá a una Autoridad diversa (generalmente el superior jerárquico), emitir la Resolución respectiva.

Es necesario aclarar que ante la gran diversidad de Recursos, Remedios Procesales y Medios de Impugnación, tanto la Legislación como la Doctrina,

³¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 2ª. ed., Porrúa, México, 1998, 149 pp.

suelen confundir unos y otros, sin que pueda afirmarse válidamente que los Criterios de Clasificación sean uniformes. Por ello, habrá que acudir en cada caso, en primer término, a la denominación que de cada uno de ellos dé el ordenamiento legal respectivo, así como a la regulación que del mismo contenga el propio ordenamiento jurídico.

Es valioso resaltar que al tenor de los preceptos legales siguientes:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 70°.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

COMENTARIO

Las resoluciones que mita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

Se prevé que el Tribunal podrá conceder la suspensión de la sanción siempre que se reúnan los requisitos que se marcan en el artículo anterior.

No procederá la suspensión en casos graves o en casos de reincidencia.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 73°.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

COMENTARIO

Este artículo únicamente cambio la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por su parte:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 74°.- Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

COMENTARIO

Se agrega que las resoluciones dictadas por el Tribunal, podrán ser impugnadas por el Contralor Interno o por el Titular del Áreas de Responsabilidades.

3.5. LA PRESCRIPCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Prescripción [*Prescription*] de latín jurídico *praescriptio* (de *praescribere*, literalmente “*escribir en cabeza*”).³²

Modo de adquirir o de liberarse por el transcurso de cierto lapso y en las condiciones determinadas por la ley (Código Civil).

Adquisitiva (o usucapión) [*acquisitive (ou usucapion)*]. Adquisición de los principales derechos reales, muebles o inmuebles, mediante una posesión prolongada durante cierto tiempo, fijado en principio en treinta años (Código Civil).

Civil [*civile*]. La que se aplica a los derechos privados y se halla reglamentada en las leyes civiles y comerciales. Se opone a la prescripción criminal.

Corta [(*courte*)].

A. Prescripción extintiva de plazo corto (por lo común dos años y aun menos), que se funda en una presunción de pago y, por ese motivo, no se aplica y cuando, deferido juramento al deudor, este rehusa jurar que la deuda ha sido pagada (Código Civil).

B. Por extensión, la expresión se usa a veces para designar todas aquellas prescripciones que se cumplen en plazo inferior a treinta años.

Criminal [*criminelle*]. Prescripción extintiva aplicable a las acciones pública y civil que nacen de una infracción (prescripción de la acción: Código Penal), y a la pena impuesta por sentencia condenatoria (prescripción de la pena).

³² *Diccionario de la Lengua Española*, 24ª. ed., Real Academia Española, Madrid, 1992.

Extintiva (o liberatoria) [*extinctive (ou liberatoire)*]. Excepción que el deudor puede oponer a la acción del acreedor, cuando este ha descuidado ejercerla dentro de un plazo determinado, treinta años por lo general.

“PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.”

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: IX, Enero de 1999

Página: 897

Clave de publicación: I.4o.A. 253 A

“De conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes, ya que la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios; en cambio la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.” CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Descripción de Precedentes:

Amparo en revisión 1364/97. Jorge Enrique Padilla López. 18 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Ramón E. García Rodríguez.

“PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. DEBE CONSIDERARSE LA GRAVEDAD DEL ACTO IMPUTADO AL SERVIDOR PÚBLICO PARA ESTABLECERLA.”

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: I, Junio de 1995

Página: 500

Clave de publicación: I.4o.A.7 A

“El último párrafo del artículo 114 constitucional, dispone: “..La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.” Ahora bien, la gravedad a que alude el precepto en cita se refiere a la importancia que reviste el incumplimiento de las disposiciones que en el ejercicio de sus funciones el servidor público debe observar y que no siempre implicará un beneficio o daño económico, como en el caso en que un representante social exceda el término constitucional para consignar a los presuntos responsables de una conducta delictiva, comportamiento que implica violación a los derechos humanos, y que debe considerarse grave para el efecto de imponer la sanción correspondiente, al servidor público, debiendo entonces contarse el término de tres años previsto, tanto en aquel artículo, como en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que opere la prescripción de la responsabilidad.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Descripción de Precedentes:

Revisión fiscal 154/95. Director General Jurídico de la Procuraduría General de la República. (Rafael Quintanilla Cedillo). 8 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.

La facultad del Órgano Disciplinario para imponer las Sanciones resultado de la Responsabilidad Administrativa, prescribe de conformidad a los siguientes artículos:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 78º.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

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

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

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

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

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

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

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

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

COMENTARIO

Se establece el término de prescripción de tres años para imponer las sanciones correspondientes, especificando para el caso de infracciones graves un plazo de cinco años.

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se interrumpe la prescripción con el inicio del procedimiento, agregando que si se dejare de actuar por parte de la autoridad comenzara a correr el término prescriptorio desde la última fecha de modificación término que tiene el particular para solicitar la indemnización a dos años.

CAPÍTULO CUARTO

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICADAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1. ANTECEDENTES DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Es el castigo que imponen las Autoridades Administrativas a los infractores de la Ley de Responsabilidades. Presupone la existencia de un Acto Ilícito, que es la oposición o infracción de un Ordenamiento Jurídico Administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la Sanción Administrativa.

Garrido Falla define a la Sanción Administrativa no como castigo, sino como *“un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”*, y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello. **Montoro Puerto** entiende a la Sanción Administrativa también como un medio represivo y llega a una definición formal *“En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas”*.³³

Naturaleza de la Sanción Administrativa, Cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos la Sanción Administrativa, Preventivos o Represivos, Correctivos o Disciplinarios, Tributarios o de Castigo. Predomina sin embargo la

³³ MORALES PAULÍN, Carlos, *El Proceso Administrativo Público, la Planeación-Programación, la Organización y el Control de la Administración Pública*, pról. Dr. Alejandro Carrillo Castro, Porrúa, México, 1999, 179 pp.

idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo. Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar o penar al infractor de la Ley Administrativa, que no la obedece, no la cumple, que cualquiera otra motivación.

Sería grave error servirse del camino de la Sanción Administrativa –multa–, como una importante fuente de la vida económica del país y para los infractores resulta "barata" o inocua.

Potestad Sancionadora de la Administración.

En los países que viven en un régimen de estado de derecho el único fundamento de la Potestad Sancionadora de la Administración es el Derecho. De aquí parte su más amplio poder, el de Policía Administrativa, que le permite sujetar al Orden Jurídico Administrativo vigente a todos los administrados.

El fundamento de esa potestad se encuentra en principio en el texto del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: "*Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas*".

Decimos en principio, porque en la Doctrina y en la Jurisprudencia de los Tribunales Federales del Poder Judicial, se discute el alcance de ese texto Constitucional que parece imponer dos graves limitaciones a la Potestad Sancionadora de la Administración:

a) Sólo por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía, pero no de Leyes Administrativas como las relativas a radio y televisión, obras públicas, bosques, aguas, minas, etc.

b) Sólo pueden imponerse dos tipos de Sanciones Administrativas: multa o arresto, pero ninguna otra como la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades, etc.

Nada ayudan los debates que ese precepto Constitucional originó en el Congreso Constituyente de 1916-1917, para inclinarse por una concepción amplia de la Potestad Sancionadora de la Administración. Es necesario recurrir a otros textos de nuestra Carta Magna para encontrar los fundamentos a la distintas acciones sancionadoras que ejerza la administración.

Sanciones Administrativas y Sanciones Penales, son dos tipos de sanciones diferentes de que se sirve el Estado para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infractores o de actos ilícitos. Su parentesco entre sí, que indudablemente guardan, apoya *per se* su "hidalguía" separada e individual.

Factores formales en principio separan sus rangos. Las Autoridades Administrativas imponen las primeras, en cambio las segundas las imponen las Autoridades Judiciales. Aquellas son consecuencia de la infracción a Leyes Administrativas y estas, por el contrario, son consecuencia de ilícitos frente a la ley penal. En las Administrativas no rige el conocido Principio "*nulla poenae sine lege, nullum crimen sine lege*", que es vital para las penales. Sustancialmente difieren también, son motivos y fines diferentes los que se persiguen en cada clase de sanciones, pues inclusive en las sanciones penales sólo puede ser sujeto activo el individuo, la persona física, en cambio, en las administrativas se comprende a las personas jurídicas o morales.

La aplicación de principios y normas del derecho penal al campo de las Sanciones Administrativas, es totalmente impropio y autorizar en forma supletoria la Legislación Penal a la Legislación Administrativa reguladora de las Sanciones Administrativas, es confundir la esencia de dos normatividades que responden a filosofías sociales distintas.

Es el Derecho Administrativo Sancionador el que las regula y no el Derecho Penal Administrativo que se ocupa de los Delitos Administrativos y por lo mismo es una rama del Derecho Penal.

Clasificación de Sanciones Administrativas, son privativas de la libertad como el arresto que nunca será superior a treinta y seis horas; o de carácter patrimonial o económicas, como la multa –la reina de las sanciones–, el decomiso, la clausura y la cancelación autorizaciones o permisos.

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL."

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: III, Abril de 1996

Pagina: 128

Clave de publicación: P. LX/96

"De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones."

Descripción de Precedentes:

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

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

4.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El artículo 113 de nuestra Carta Magna, establece que las Sanciones para las Responsabilidades Administrativas van a variar dependiendo de la conducta del servidor público, como se menciona a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

4.3. AUTORIDADES COMPETENTES EN LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Son las mismas que conocen del Procedimiento Disciplinario Administrativo, lo único que cambia es quien aplica las Sanciones Administrativas, como se aprecia en los siguientes numerales:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

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

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas;

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

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

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será impuesta por el jefe inmediato superior, el titular del área de responsabilidades o el titular del área de responsabilidades por el jefe inmediato superior interna de la dependencia o entidad.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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, y

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.

Quando los presuntos responsables desaparezcán 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.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

COMENTARIO

Se especifica quién impondrá las sanciones previstas en el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Asimismo, se establece que la Tesorería de la Federación será la encargada de ejecutar las Sanciones Económicas.

Se adiciona la figura del Embargo Precautorio a fin de garantizar el cobro de la Sanción Económica.

Se señala que la Secretaría de la función Pública, es competente para imponer y ejecutar las sanciones.

4.4. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

los Servidores Públicos, prescriben un conjunto de obligaciones que deben acatar todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; estas obligaciones constituyen el llamado "*Código Ético de Conducta*" en el sector público y el incumplimiento de estas obligaciones tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establecen los siguientes numerales

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

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

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

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

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período 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.

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos 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.

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En ~~todas~~ ~~las~~ ~~casos~~, ~~las~~ ~~infracciones~~ ~~de~~ ~~grave~~ ~~sanción~~ ~~graves~~, ~~de~~ ~~donde~~ ~~se~~ ~~plena~~ ~~o~~ ~~de~~ ~~obligaciones~~ previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

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

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

COMENTARIO

Se elimina como sanción al apercibimiento privado o público.

Se adiciona que la suspensión podrá ser por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año.

Precisa el tipo de sanción que deberá imponerse para conductas que no causan daño y perjuicio.

Se establecen cuales conductas serán consideradas como graves.

De la relación anterior, podemos clasificar las sanciones administrativas en correctivas o expulsivas atendiendo a los efectos de éstas sobre la permanencia o no en la institución pública; así podemos identificar como castigos correctivos la amonestación, la sanción económica y aún la suspensión por cuanto que esta última importa un retiro temporal y no definitivo en el servicio. Por lo que toca los castigos expulsivos, éstos se concretan en la destitución y en la inhabilitación.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establecieron cuales son las conductas que se consideran graves, en función de los incumplimientos de las obligaciones contenidas en el Artículo 8 de la Ley en comento, pero aquí salta el siguiente cuestionamiento: ¿cuándo se aplican unas sanciones y cuándo otras?. La falta de una "tipificación" precisa de las infracciones administrativas deja mucha "DISCRECIONALIDAD" en las autoridades competentes (los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Responsabilidades) para substanciar los Procedimientos Administrativos Disciplinarios y, en su caso, para imposición de las sanciones, si bien la Secretaría de la Función Pública, ha

realizado serios esfuerzos para uniformar los criterios de imposición de sanciones y, en general, de todo el Procedimiento Administrativo.

"FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD."

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 8va. Epoca

Sala o Tribunal emisor: 2da. Sala

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: XV-II Febrero

Página: 340

Clave de publicación: I.4o.A.843 A

"De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e", en sustitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraria la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta."

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Descripción de Precedentes:

Amparo directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos.

Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

4.4.1. AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA.

Del latín *moneo*, *admoneo*, amonestar, advertir, recordar algo a una persona

El vocablo Amonestación se utiliza en el Ordenamiento Procesal Mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una reprensión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal condenatoria.

La Amonestación se emplea con frecuencia como corrección disciplinaria, es decir como uno de los instrumentos que se confieren al juzgador para mantener el orden en las audiencias y la buena conducta de los sujetos procesales dentro del procedimiento judicial; en los sentidos que hemos mencionado, es decir, como advertencia y como reprensión. Con el primer significado se encuentra regulada por la fracción I del Artículo 62 del Código de Procedimientos Civiles, precepto que la considera como sinónimo de apercibimiento.

Por su parte, los Artículos 55, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles y el 42, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales sólo regulan el apercibimiento como corrección disciplinaria, en tanto que los Artículos 729 de la Ley Federal del Trabajo únicamente establecen la amonestación con el mismo sentido; lo que significa que no se distingue con claridad entre los dos términos.

Como exhortación y conminación para que no se reitere una conducta delictuosa, la amonestación está consagrada como una sanción en el Artículo 42 del Código Penal, precepto que define la institución como la advertencia que el juez dirige al acusado (en público o en privado, según lo estime prudente), haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo de que se le impondrá una sanción mayor si reincide.

Desde el punto de vista procesal, la misma institución está regulada por los Artículos 577 del Código de Procedimientos Penales y 528 del Código Federal de Procedimientos Penales, de acuerdo con los cuales, en toda sentencia condenatoria se prevendrá que se amoneste al reo para que no reincida, advirtiéndole de las sanciones a que se expone; pero sin que la falta de esta advertencia impida que se hagan efectivas, en su oportunidad, las sanciones de la reincidencia y de la habitualidad.

La doctrina estima que la Amonestación en su sentido de requisito de las sentencias condenatorias, debe considerarse como una medida de seguridad de carácter preventivo y de naturaleza accesoria respecto de la sanción principal, aplicándose tanto en el caso de los delitos intencionales como de los culposos.

Es la advertencia escrita que se dirige al servidor público, que incurrió en el incumplimiento de obligaciones. Por este conducto se le harán saber las consecuencias de la falta que cometió, excitándole a la enmienda y señalándole que en caso de reincidencia se hará acreedor a una sanción administrativa más severa.

La Amonestación adquiere el carácter de pública, cuando en la propia Resolución del Órgano Disciplinario se consigne el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

"REVISIÓN ADMINISTRATIVA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SANCIÓN CONSISTENTE EN LA AMONESTACIÓN PÚBLICA IMPUESTA A MAGISTRADOS Y JUECES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: XI, Marzo 2000

Página: 44

Clave de publicación: P. LXXV/99

"En virtud de que la sanción consistente en la amonestación pública a Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación es un acto que en modo alguno se ubica en los supuestos excepcionales de procedencia del recurso de revisión administrativa que prevé el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son los correspondientes a su nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción, es improcedente dicho medio de impugnación para combatir dicha sanción."

Descripción de Precedentes:

Revisión administrativa (Consejo) 19/97. 12 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jaime Uriel Torres Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

4.4.2. SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN POR UN PERÍODO NO MENOR DE TRES DÍAS NI MAYOR A UN AÑO.

Suspensión [*Ajournement*] Derecho Constitucional –de las Cámaras [*des Chambres*]– Suspensión por el gobierno de las sesiones de las Cámaras, durante un plazo determinado. Conforme a las Leyes Constitucionales de 1875, en el régimen de sesiones sólo se concibe el aplazamiento para las ordinarias. El aplazamiento debe distinguirse de la prórroga, que implica la suspensión de las sesiones durante un tiempo indeterminado. La prórroga no entra en las atribuciones actuales del gobierno.

Segunda Aceptación: Suspensión [*Suspension*] Latín *Suspensio* Se usa en las expresiones siguientes:

De la audiencia [*d'audience*], Interrupción de la audiencia por el presidente del Tribunal, durante un tiempo limitado.

De la causa [*des poursuites*]. Detención de la acción pública en virtud de una de las causales determinadas en la ley, principalmente cuando es necesario resolver previamente una cuestión prejudicial, o cuando, en mérito a la condición del prevenido, es preciso obtener autorización para procesarle, o cuando, también, el prevenido cae en estado de demencia con posterioridad al delito.

De la instancia [*d'instance*]. Detención temporaria del procedimiento por acuerdo de partes o decisión del juez, *v. gr.* consecutivamente a una excepción dilatoria o a una cuestión prejudicial. Cuando la causa de la suspensión deja de existir, la instancia retoma de pleno derecho su curso, sin que sea necesario un acto de reanudación del juicio.

De la prescripción [*de prescription*]. Detención temporaria del curso de la prescripción en favor de ciertas personas (menores, insanos, cónyuges, etc.), o por ciertas causales que la ley determina, y sin que se aniquile retroactivamente el

tiempo corrido con anterioridad según el Código Civil. En este aspecto se diferencia de la interrupción.

De las persecuciones individuales [*des poursuites individuelles*]. Prohibición que alcanza a todos los acreedores quirografarios del fallido o del deudor en estado de liquidación judicial, a partir del auto declarativo, para que no ejerzan o no continúen sus acciones judiciales o todo procedimiento de ejecución contra aquél. Esta regla tiene por finalidad asegurar la igualdad de tratamiento para los acreedores y evitar la elevación de los gastos por la multiplicación de las persecuciones individuales. Para hacer valer su derecho, el acreedor debe presentarse en el juicio de quiebra o liquidación judicial y someterse a la verificación de créditos.

En las funciones [*de fonctions*]. El hecho de separar temporalmente de sus funciones a un funcionario, de quien se quejan sus superiores. Puede constituir una pena en sí, o una medida de urgencia en espera de sanciones más graves, v. gr.: suspensión del alcalde por el prefecto o el ministro.

Tercera Aceptación: Suspensión [*suspense*] De *Suspendre*, latín *Suspendere*. Censura eclesiástica por la cual un clérigo, incluso en falta grave, es privado del ejercicio de sus poderes de orden (*suspensio ab ordine*), o de sus poderes de jurisdicción (*suspensio ab officio*) o solamente de su beneficio (*suspensio ab beneficio*).

Cuarta Aceptación: Suspensión [*Sursis*] En el cumplimiento de las penas [*à l'exécution des peines, des poursuites*]. Favor que puede otorgar el Tribunal al delincuente condenado por crimen o delito de Derecho Común, que no haya sufrido una condena anterior, y consistente en suspender el cumplimiento de la pena de prisión o multa, bajo condición de que en caso de cometer el delincuente una nueva infracción en el plazo de cinco años contados desde que se pronunció el auto de suspensión, sufrirá la pena cuyo cumplimiento se ha suspendido, sin

confusión posible con la nueva pena impuesta, que se agrava por el hecho de la reincidencia.

Por lo que toca a la segunda de las sanciones de que nos habla el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, la Suspensión, ésta de acuerdo a la interpretación del Artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no implica la terminación definitiva del servicio, antes bien es una medida jurídica que en forma temporal separa al servidor público de sus funciones.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE PLANTEARSE UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL."

Tipo de documento: Jurisprudencia

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: IX, Marzo de 1999

Página: 298

Clave de publicación: 2a./J. 13/99

"De lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnable ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable."

Descripción de Precedentes:

Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos.

Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 13/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL."

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 8va. Epoca

Sala o Tribunal emisor: 1ra. Sala

Fuente de publicación: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 64, Abril de 1993

Página: 19

Clave de publicación: P. XXIV/93

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

Descripción de Precedentes:

Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a catorce de abril de mil novecientos noventa y tres.

4.4.3. DESTITUCIÓN DEL PUESTO.

Destitución [*Destitution*] latín *Destitutio* (de *destituere*, privar). En general, el hecho de que una persona sea privada del derecho de ejercer una función, empleo u oficio público, como medida disciplinaria o a título de pena. Así, la destitución de toda función, empleo u oficio es una de las caducidades producidas por la pena de degradación cívica.

Derecho Administrativo. Palabra utilizada para designar la cesantía disciplinaria de ciertos agentes sometidos a un estatuto especial: oficiales, oficiales ministeriales, etc.

Pena correccional, aplicable sólo a los oficiales y que importa la privación del grado y rango y del derecho de llevar las insignias y el uniforme propios de él, como así de todo derecho a pensión o recompensa por servicios anteriores.

De la Tutela [de la *tutelle*]. Medida consistente en privar a un tutor de sus funciones por deliberación motivada del consejo de familia, y ya sea en razón de inconducta notoria, o por condena a una pena aflictiva o infamante, o porque su gestión demuestra su incapacidad o infidelidad.

Del latín *Destitutionis*: acción y efecto de destituir. Es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo. Esta figura tiene aplicación generalmente entre las clases trabajadoras al servicio del Estado y demás entes públicos.

El movimiento de la burocracia o de los sindicatos de estas clases de trabajadores al servicio de entes públicos ha venido pugnando porque se objetivicen los cargos públicos y las funciones a desempeñar, en el sentido de que tanto el ingreso o la provisión de estos cargos como la separación de los mismos vengán expresamente determinados por la ley y no dependan nunca, uno y otro supuesto, del arbitrio de las personas. Más en particular y por lo que se refiere a la destitución, se ha luchado porque el trabajador (funcionario o empleado público) tenga derecho al cargo o plaza que ocupa de manera permanente y definitiva y sólo pueda ser separado del mismo como consecuencia de haber incurrido en alguna de las causas de responsabilidad contempladas por la ley y previo el juicio o trámite que corresponda.

Por regla general, estas causas de responsabilidad que llevan o implican destitución del cargo se prevén en las Leyes Penales, así como en las leyes especiales de Responsabilidad Política y de Responsabilidad Administrativa. Es decir, que la condena por la comisión de un delito del orden común puede determinar, de acuerdo con las provisiones concretas de la ley, la pérdida y

separación definitiva del cargo público que se venía desempeñando, y lo mismo ocurriría cuando se dieran los supuestos concretos de la Responsabilidad Política y Administrativa.

En el Ordenamiento Mexicano, de conformidad con las últimas reformas introducidas, tanto en la Ley de Leyes, como en el Código Penal y en la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Destitución puede tener lugar cuando se incurra en los diversos supuestos de Responsabilidad Política, Responsabilidad Administrativa y Responsabilidad Penal que previenen estas normas mencionadas.

La Responsabilidad Política, dice el Artículo 110 de la Carta Fundamental, será sancionada con la Destitución del servidor público y con su Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Dicha sanción se impondrá después de la incoación del correspondiente Juicio Político el cual tendrá lugar cuando los actos y omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como luego se aclara en el Artículo 6º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinando el numeral 7 de esta misma ley los supuestos concretos en que tal perjuicio se produce, supuestos como el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; cualquier infracción a la Constitución y a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados o a la sociedad; las omisiones de carácter grave, así como las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública.

Quedan sujetos al Juicio Político únicamente los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del numeral 110 Constitucional, es decir, los Altos Funcionarios de la Administración Pública Federal incluida la Administración

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Descentralizada a niveles de Directores Generales o equivalentes. Igualmente son sujetos de este Juicio los Gobernadores, Magistrados y Diputados Locales, lo mismo que los miembros al Congreso de la Unión y los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Procedimiento del Juicio Político se lleva a cabo mediante la denuncia correspondiente ante el Congreso de la Unión quien terminará declarando si hay lugar o no a la aplicación de la Sanción de Destitución e Inhabilitación en todos los casos, menos cuando se trate de los empleados locales, respecto de los cuales su declaración se limitará a apreciar si hay o no lugar a formación de causa y remitirá los autos a la autoridad local para que ésta prosiga el juicio y determine la sanción a que se haya hecho acreedor el empleado que resultare culpable.

Los supuestos de la Responsabilidad Administrativa vienen determinados en base a la enunciación de las obligaciones concretas que deben cumplir todos los Servidores Públicos. Dichas obligaciones se encuentran en los Artículos 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que enumera las obligaciones en otros tantos párrafos, sin perjuicio de las demás obligaciones que otras Leyes y Reglamentos establezcan. Todas ellas giran en torno a la idea de que el Servidor Público deberá desempeñar su cargo, tal como dice el Artículo 113 Constitucional, con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. De otro modo se hará acreedor, entre otras sanciones, a la destitución, como previene este mismo precepto Constitucional.

El expediente respectivo tiene carácter administrativo. Se inicia de oficio por parte de la Secretaría de la Función Pública o del superior inmediato, asimismo puede iniciarse por denuncia de cualquier otra persona presentada ante la otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o ante las Unidades de Quejas que existan en la dependencia en donde trabaje el empleado público

responsable. Los pormenores de este trámite vienen regulados por la mencionada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los supuestos principales de la Responsabilidad Penal que entrañan la sanción de destitución figuran en el Código Penal. Estos supuestos son el ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones; concusión; intimidación ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia; cohecho; peculado y enriquecimiento ilícito. Todos estos casos enunciados aquí como meros ejemplos, llevan entre otras graves sanciones y penas la de la destitución la cual se aplicará por la autoridad judicial competente y mediante el correspondiente juicio.

La Ley dice que la destitución es del puesto, pero ¿en el que se cometió la infracción o en el que se ocupe al momento de decretarse la sanción?, pienso que es del puesto en que se cometió la irregularidad. si el servidor público ya no se encuentra en dicho puesto, únicamente debe registrarse la sanción en e padrón de servidores públicos sancionados para que se deje constancia de que ese servidor público fue sancionado.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE PLANTEARSE UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL."

Tipo de documento: Jurisprudencia

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: IX, Marzo de 1999

Página: 298

Clave de publicación: 2a./J. 13/99

"De lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnable ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable."

Descripción de Precedentes:

Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 13/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

4.4.4. SANCIÓN ECONÓMICA.

Es la Multa que la Autoridad Administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o, si no existió ésta, entonces la de punir al servidor público responsable y sancionarlo en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

Sirven de apoyo los siguientes criterios jurisprudenciales:

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

Tipo de documento: Jurisprudencia

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: VI, Julio de 1997

Página: 430

Clave de publicación: VI.2o.98 A

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

Descripción de Precedentes:

Amparo directo 120/97. Ruperto Castañeda Gómez. 14 de mayo de 1997. Unanimidad de votos.

Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

La anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contenía la imposición de dos tantos del lucro obtenido, siendo inconstitucional, como se establece en la siguiente Tesis:

"SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL."

Tipo de documento: Jurisprudencia

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: VI, Septiembre de 1997

Página: 207

Clave de publicación: P. CXL/97

"De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor; o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible."

Descripción de Precedentes:

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 15.- 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.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

COMENTARIOS

Se establece que la sanción económica podrá ser hasta por tres tantos de los beneficios o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados, y en ningún caso será menor o igual.

El monto de la sanción económica se actualizará conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación.

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

La duración de la inhabilitación, esta precisada en la Ley: cuando es consecuencia "*de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios*", por un monto que no exceda de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y si excede de éste monto se aplicará mayor la Inhabilitación.

Penas consistentes en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo (destitución), en el impedimento absoluto para volver a ejercer alguno (inhabilitación) y en el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito (suspensión).

Se trata, en verdad, de tres restricciones diferentes a la esfera jurídica de un sujeto y, por tanto, de tres penas distintas. La suspensión es, entre ellas, aquella a que menos recurre la Ley, que sólo la aplica a ciertos delitos cometidos en la Administración de Justicia y a determinadas infracciones perpetradas por

abogados, patronos y otros litigantes. Las otras dos han pasado a ser, consecuencia indefectible, generalmente junto a las penas de prisión y de multa, de los delitos de los Servidores Públicos. La Destitución y la Inhabilitación se conminan copulativamente por la ley, sin excepción alguna, en los delitos de los Servidores Públicos, y parece lógico que así sea, pues no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar definitivamente a un funcionario del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga. Y este aserto no queda privado de validez por parecer ilusoria una pena privativa de libertad. Bien puede ocurrir que a causa de indulto parcial u otros institutos jurídicos no llegue el reo a cumplir toda la pena privativa de libertad y siga, en cambio, inhabilitado para la función pública hasta completar el tiempo total de la condena.

No procede el indulto, sino sólo la amnistía, de la pena de inhabilitación para un cargo o empleo. Tratándose de delitos castigados con la destitución, la inhabilitación y la suspensión, la acción penal prescribe en dos años. El quebrantamiento de la condena de suspensión o inhabilitación se castiga con multa, que se duplica en caso de reincidencia, junto con imponerse, además, pena de prisión.

"INHABILITACION DE SERVIDORES PUBLICOS COMO SANCION POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICION CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS."

Tipo de documento: Tesis

Epoca: 9na. Epoca

Sala o Tribunal emisor: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente de publicación: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Volumen: III, Abril de 1996

Pagina: 120

Clave de publicación: P. LXII/96

"De la interpretación conjunta de los artículos 1o., 3o., 53, 54 y demás relacionados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurrir los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de servidores incorporados como trabajadores de base, se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables -titulares de las dependencias o coordinadores de sector-, lo cual conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, fracción V de la Ley en cita, de que la inhabilitación "será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente", debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que se previenen en la propia Ley."

Descripción de Precedentes:

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

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

4.5. LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Cada uno de los tres Poderes Federales, incluyendo el Instituto Federal Electoral, así como el Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia ha establecido los Órganos y Procedimientos para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades. En el caso de la Administración Pública Federal, con excepción de los Tribunales Administrativos que, con el fin de dotarlos de independencia y autonomía en sus decisiones, tienen sus propios órganos, la autoridad competente para substanciar el Procedimiento Administrativo Disciplinario y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones, en los términos de la Ley de la materia, es la Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En la actualidad se entiende por superior jerárquico el "jefe del jefe inmediato", y solo para los efectos de notificación y aplicación de ciertas sanciones, ya en la aplicación de algunas sanciones la figura del superior jerárquico es también una figura de la anterior ley.

Los Órganos de que se vale la Secretaría de la Función Pública, para substanciar los procedimientos y, en su caso, sancionar y aplicar las sanciones, las Contralorías Internas, llamados también Órganos Internos de Control u Órganos de Control Interno, en un afán de diferenciar las Contralorías Internas, de las Dependencias y las Entidades, en la reforma de 1996, a las primeras se refiere

como Órganos Internos de Control y a las segundas como Órganos de Control Interno, pero en realidad en mi opinión, no hay diferencias.

Quiénes serán sancionados si no cumplen con sus obligaciones, de acuerdo con:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 58.- Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ARTÍCULO 59.- Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta Ley. La Secretaría informará de ello al Titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 17.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

COMENTARIO

Establece que los Titulares de los Órganos Internos de Control y sus distintas áreas, serán sancionados por abstenerse injustificadamente de investigar y sancionar o que al hacerlo no se ajusten a las normas, o por incurrir en responsabilidad administrativa.

Es necesario señalar que la Secretaría de la Función Pública, puede ejercer su facultad de atracción, como lo señala el siguiente numeral:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

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

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta

Análisis Comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

COMENTARIOS

Establece la facultad de atracción de la Secretaría, en aquellos asuntos que se ventilen en los Órganos Internos de Control.

4.5.1. ELEMENTOS PARA APLICAR LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La Ley consagra dos principios básicos que caracterizan al procedimiento: el de ser un procedimiento formal que tiene que tramitarse por escrito y las facultades discrecionales que tienen las autoridades para resolverlo.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere esta Capítulo constarán por escrito, y se asentaran en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere esta Capítulo constarán por escrito.
Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

COMENTARIO

Se agregan las figuras del Contralor Interno y del Titular del Área de Responsabilidades.

Se observa en la Ley que ésta sigue sin establecer un nexo causal entre la Falta Administrativa y la Sanción aplicable, por la sencilla razón de que el legislador dotó al procedimiento de las características de los sistemas de libre apreciación, en los que existe una gran *Discrecionalidad* para resolver los asuntos.

En el Procedimiento Administrativo las autoridades tienen una absoluta libertad para estimar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas y para fijar las sanciones que a cada caso corresponda. Esto en la Teoría se supone que es bueno, pues se deja a las autoridades que a través del estudio de cada caso y de una adecuada individualización, resuelvan de una manera justa y equitativa el asunto, seleccionando la sanción procedente según la falta cometida.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

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

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el

artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

COMENTARIOS

Se establece que la sanción económica podrá ser hasta por tres tantos de los beneficios o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados, y en ningún caso será menor o igual. El monto de la sanción económica se actualizará conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación.

El hecho de que la Ley establezca estos elementos para normar el criterio de la autoridad, ello no implica que limite o restrinja el ejercicio de las *Facultades Discrecionales* que tiene para resolver el procedimiento administrativo; en todo caso deberán ser tomados en cuenta para resolver con justicia el asunto.

Sin embargo en la práctica encontramos que faltas de similar gravedad pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de las misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos puede dar lugar a sanciones de diversa índole, o a la inversa; esto produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sea importancia o menor sea castigada con severidad o que a una falta muy grave se le aplique una sanción poco severa.

4.6. REGLAS PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTÍCULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

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

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

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

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

V.- La inhabilitación para desempeñar, un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será impuesta por el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato superior o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato superior de la dependencia o entidad.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ARTICULO 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, y

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.

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.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

COMENTARIO

Se especifica quién impondrá las sanciones previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, se establece que la Tesorería de la Federación, será la encargada de ejecutar las sanciones económicas.

Se adiciona la figura del embargo precautorio a fin de garantizar el cobro de la sanción económica.

CONCLUSIONES

1.- La creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, era necesaria ya que en ella se apelará a la especialización como vía adecuada para detectar y sancionar conductas irregulares dentro de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

2.- Esta Ley proporciona mayor claridad y certeza sobre los preceptos de la materia, tanto en los sujetos, autoridades, procedimientos y sanciones, como para la exigibilidad de la responsabilidad administrativa de manera acorde con el Estado de Derecho.

3.- La modificación al último párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal sobre el esquema de responsabilidades, por un manejo de los fondos de aportaciones federales alejado de la legalidad, es conveniente para que el control de los recursos se lleve a cabo con apego a los ámbitos competenciales.

4.- Es acertada la reforma al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al otorgarle mayores facultades de la Secretaría de la Función Pública, así como a sus Órganos Interno de Control, para diseñar y orientar la política general en este tema, asentando las bases para que exista unidad de esfuerzos bajo una conducción más firme y sólida.

PROPUESTAS

Ya existe una Tipificación en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como lo establece el Artículo 13 párrafo 5º de esta normatividad, pero aún así desde mi punto de vista es una clasificación muy genérica, debiéndose de particularizar un poco más las obligaciones que deben de seguir los servidores públicos dentro de la Administración Pública Federal.

Basándome en los diferentes criterios que existen y aplica la Secretaria de la Función Pública, mi propuesta es que se deberían de agrupar dependiendo de la causación del daño, la producción de lucro y la desobediencia a un mandato legítimo de autoridad, de la siguiente manera:

GRUPO PRIMERO: Faltas que no causan daño, ni producen lucro.

Fracciones: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIV.

GRUPO SEGUNDO: Faltas que pudiendo causar lucro, este no se produce.

Fracciones: XIII, XVI y XXII.

GRUPO TERCERO: Faltas que causan daño y/o lucro.

Fracciones: II, III, IV, XIII, XV, XVI, XVII y XXIII.

GRUPO CUARTO: Faltas que resultan violatorias de resoluciones firmes o sentencias definitivas.

Fracción: XII.

Existen faltas que se encuentran clasificadas hasta en dos grupos distintos, debido a que producen consecuencias materiales de diferente naturaleza.

Concatenado con lo anteriormente señalado, se propone aplicar las siguientes sanciones:

- 1.- Se sugiere sancionar con Amonestación, Suspensión o Destitución, cuando no se hayan causado daños o perjuicios al sector público y/o no se hubiese recibido un lucro, las violaciones a las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIV de esta Ley.
- 2.- Se propone aplicar la sanción de Suspensión o Destitución, por las violaciones a las fracciones XIII, XVI y XXII.
- 3.- Se recomienda se imponga Sanción Económica, Destitución e Inhabilitación por un año hasta diez, cuando se hayan causado daños o perjuicios al sector público o se hubiese recibido un lucro, las violaciones a las fracciones II, III, IV, XIII, XV, XVI, XVII y XXIII.
- 4.- Por último, la violación a la fracción XII se le impondrá Destitución e Inhabilitación de diez a veinte años.
- 5.- Al existir la problemática que se presenta por el desconocimiento del Área del Derecho Administrativo, en particular de la materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el desinterés por parte de los estudiantes, siendo esta la consecuencia, ya que al no impartirse como materia dentro de nuestra formación académica es para algunos una rama desconocida, a diferencia de otras Universidades (v.gr. UAM Azcapotzalco), es necesario que aparezca

dentro del Plan de Estudios, con el fin de que se tengan más elementos para poder destacar en el ámbito profesional.

5.- Se propone que después de haberse instaurado el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, la imposición de las sanciones no se realice a través de la DISCRECIONALIDAD de los servidores públicos que integran los Órganos Interno de Control de las Dependencia o Entidades de la Administración Pública Federal, ya que esta situación se podría interpretar de la siguiente manera: si el servidor público al que se le imputan presuntas irregularidades administrativas, es conocido del "*juzgador administrativo*", ésta aplicara una sanción mínima, y si dicha hipótesis se toma en *contrario sensu*, la aplicación de la sanción podría ser la máxima, así también se puede fomentar o general la práctica de actos tendientes a la corrupción.

Que se realice la especialización de los servidores públicos que se encuentran en los Órganos Internos de Control de las Dependencia y Entidades de la Administración Pública Federal, en razón de que por lo menos deban de tener conocimientos de Derecho, y de la rama Administrativa, para ampliar su criterio jurídico para la imposición, interpretación y aplicación de esta Ley.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO**, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 8ª. ed., México, Edit. Porrúa, 1991, 903 pp.
----*Compendio de Derecho Administrativo, parte General*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998
- ARMENTIA CALDERÓN**, Gonzalo M., *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, México, edit. INAP, Praxiz N° 60, 1984, 188 pp.
- ARROYO HERRERA**, Juan Francisco, *Régimen Jurídico de Servidor Público*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, 315 pp.
- BARRAGAN BARRAGAN**, José. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, edit. UNAM, 1978, 197 pp.
- BURGOA ORIGÜELA**, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª. ed., México, Porrúa 1991, 1048 pp.
----*Las Garantías Individuales*, 24ª. ed., México, Porrúa, 1992, 777 pp.
- CARDENAS**, Raúl, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Antecedentes y Leyes Vigentes de México*, México, edit. Porrúa, 1984, 567 pp.
- CARRILLO FLORES**, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, edit. UNAM, 1987, 286 pp.
- DELGADILLO Gutiérrez**, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, edit. INAP, 1990, 167 pp.
----*El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos* 2ª. ed., México, Porrúa, 1998, 211 pp.
- FIX-ZAMUDIO**, Hector, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, 143 pp.
- FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 39ª. ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, 506 pp.
- GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, *Introducción al Estudio del*

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 41ª ed., México, Porrúa, 1990, 444 pp.

GUNTER ZAVELBERG, Heinz, *Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías*, México, edit. INAP, Praxis 64, 1984, 280 pp.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, *La Ley de responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público*, México, edit. INAP, Praxis no. 65, 1984, 149 pp.

----*La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos*, 2ª. ed., México, FCE, 1993, 674 pp.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 1ª. ed., México, Porrúa, 1999, 292 pp.

MORALES PAULÍN, Carlos, *El Proceso Administrativo Público, la Planeación-Programación, la Organización y el Control de la Administración Pública*, pról. Dr. Alejandro Carrillo Castro, México, Porrúa, 1999, 199 pp.

----*Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1995, 547 pp.

ORTIZ REYES, Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1998

VÁSQUEZ ALFARO, José Luis, *El Control de la Administración Pública en México*, 1ª. ed., México, UNAM, III, 1996, 343 pp.

ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro y otros, *La Administración Pública Federal*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios 26, 1972, 196 pp

OTRAS FUENTES

Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, e I-O 7ª. ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Diccionario de la Lengua Española, 24ª. ed., Real Academia Española, Madrid, 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomos I y IV, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1954.

Los Tribunales Contenciosos Administrativos, En Jornadas Jurídicas Naciones. El Cambio A través del Derecho, México Porrúa, Federación Nacional de Abogados a Servicio del Estado, 1987.

LEGISLACIÓN

Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas, ACOSTA ROMERO, Miguel. 4ª. ed. actualizada, México, Porrúa, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(D.O. 5-II-1917)

Reformada (D.O. 28-XII-1982) (D.O. 3-II-1983) (D.O. 10-VIII-1987)
(D.O. 27-VI-1990) (D.O. 6-I-1992) (D.O. 28-I-1992) (D.O. 20-VIII-1993)
Fe de Erratas (D.O. 23-VIII-1993) Reformada (D.O. 31-XII-1994)
Fe de Erratas (D.O. 3-I-1995) Reformada (D.O. 2-III-1995)
(D.O. 3-VII-1996) (D.O. 22-VIII-1996) (D.O. 8-III-1999) (D.O. 28-VI-1999)
(D.O. 30-VII-1999) (D.O. 23-XII-1999) (D.O. 14-VI-2002)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(D.O. 29-XII-1976) Fe de Erratas (D.O. 2-II-1977)

Reformada (D.O. 8-XII-1978) (D.O. 31-XII-1980) (D.O. 4-I-1982)
(D.O. 29-XII-1982) (D.O. 30-XII-1983) Fe de Erratas (D.O. 18-IV-1984)
Reformada (D.O. 21-I-1985) (D.O. 26-XII-1985) (D.O. 14-V-1986)
(D.O. 24-XII-1986) (D.O. 22-VII-1991) (D.O. 21-II-1992) (D.O. 25-V-1992)
(D.O. 23-XII-1993) Reformada y Adicionada (D.O. 28-XII-1994)
Reformada (D.O. 19-XII-1995) Reformada y Adicionada (D.O. 15-V-1996)
Reformada (D.O. 24-XII-1996) Reformada y Adicionada (D.O. 4-XII-1997)
(D.O. 4-I-1999) Reformada (D.O. 18-V-1999) (D.O. 30-XI-2000)
(D.O. 13-III-2002) (D.O. 25-II-2003)

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Entró en vigor 1-VI-1995

Reformada (D.O. 24-XII-1996) (D.O. 19-IV-2000) EN VIGOR A PARTIR
DEL 19-V-2000 (D.O. 30-V-2000)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

(D.O. 13-III-2002)

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(D.O. 31-XII-1982) Fe de Erratas (D.O. 10-III-1983)

Reformada (D.O. 11-I-1991) Fe de Erratas (D.O. 14-I-1991) Reformada y
Adicionada (D.O. 21-VII-1992) Fe de Erratas (D.O. 22-VII-1992)
Reformada y Adicionada (D.O. 10-I-1994) Reformada (D.O. 26-V-1995)
(D.O. 12-XII-1995) (D.O. 24-XII-1996) Reformada y Adicionada
(D.O. 4-XII-1997) Derogada (D.O. 13-III-2002)

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

(D.O. 14-V-1986)

Reformada (D.O. 24-VII-1992) (D.O. 24-XII-1996) (D.O. 23-I-1998)
(D.O. 4-I-2001) Reformada y Adicionada (D.O. 4-VI-2002)

Código Fiscal de la Federación.

(D.O. 31-XII-1981)

Reformado (D.O. 30-XII-1996) (D.O. 29-XII-1997)

Código Federal de Procedimientos Penales.

(D.O. 30-VIII-1934)

Reformado y Adicionado (D.O. 10-I-1994) (D.O. 22-VII-1994)
(D.O. 13-V-1996) (D.O. 7-XI-1996) (D.O. 31-XII-1998) Reformado
(D.O. 8-II-1999) Reformado y Adicionado (D.O. 17-V-1999)
(D.O. 4-I-2000) (D.O. 1-VI-2001) (D.O. 6-II-2002)

Código Federal de Procedimientos Civiles.

(D.O. 24-II-1943) Fe de erratas (D.O. 13-III-1943)

Reformado (D.O. 27-XII-1983) (D.O.12-I-1988) (D.O. 22-VII-1993)
(D.O. 29-V-2000)

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

(D.O. 16-VII-2001)

Reformado (D.O. 29-XI-2001)

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

(D.O. 12-XII-2003)

Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

OTROS

Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, edición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1994.

Criterios para la Aplicación de Sanciones, edición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 2000.