



106
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

**APLICACION DEL TITULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL
DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:
MIGUEL ANGEL CALLEJAS FUENTES

Ciudad Universitaria 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

**APLICACION DEL TITULO TERCERO DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

INTRODUCCION.

CAPITULO I. EL SERVIDOR PUBLICO Y SUS OBLIGACIONES.

- A.- Definición del Servidor Público.
- B.- Diferencias entre Autoridad Pública y Servidor Público.
- C.- Obligaciones del Servidor Público conforme al artículo 47.

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS.

- A.- Precoloniales.
- B.- Coloniales.
- C.- Postcoloniales.

CAPITULO III. APLICACION DEL TITULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- A.- Modalidades de la Presentación de Queja o Denuncia.
- B.- Acuerdo de Inicio.
- C.- Elementos de Presunta Responsabilidad.
- D.- Audiencia conforme el Artículo 64.

CAPITULO IV. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- A.- Resolución Absolutoria.
- B.- Resolución Sancionadora.
- C.- Aplicación de la Sanción al Servidor Público.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N

La visión del jurista es universal, tiene a su alcance el cosmos de infinidad de leyes, circunstancias fácticas, criterios, costumbres que constituyen el campo de su quehacer diario, la mies de donde se segarán los frutos del conocimiento.

Elegir un tema envuelve a esta visión, puesto que es imposible estudiar un -- problema conceptualizándolo como isla alejada de un sistema. Este es el caso del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, -- ya que lo tenemos que ver en su contexto global, esto es, a la luz de la Teoría -- General del Estado, del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, de la Teoría General del Proceso, del Derecho Civil, del Derecho Penal, de la Historia del -- Derecho y de la Filosofía Jurídica, por ende el capitulado para su análisis tiene -- que contemplar a estas Ramas para resolver la hipótesis de trabajo que, es deter-- minar si este título tiene una aplicación real, concreta y eficiente para normar la conducta del servicio público y la actividad de los sujetos que tienen encomendado su cumplimiento.

Desde esta perspectiva, el Capítulo Primero viene a ser el cimiento de todo -- el planteamiento teórico en base a una metodología inductiva. Para poder enten-- der la realidad actual, se necesita tener como base, la delimitación de los concep-- tos más elementales, tal como lo es el del servidor público, elemento subjetivo de la actividad estatal; asimismo hacer una distinción entre las diversas clases de ser-- vidores que existen y las consecuencias que entraña esta diferencia. Por último, -- ya delimitada la función, elementos y teleología, entrar de lleno a lo que es el ca-- tálogo de normas de conducta que deben seguir los servidores públicos, consignadas en el artículo 47 de la Ley de la materia.

El Segundo Capítulo busca ser el reflejo de una aspiración de todo estudioso del derecho, que es la de rescatar, descubrir y/o recordar los elementos, instituciones y figuras jurídicas que han sido la fuente en donde se han abrevado los ordenamientos actuales. Se seleccionaron las etapas Precolonial, Colonial y Postcolonial, comprendiendo ésta al México contemporáneo, para que dentro del deber patrio, se estudien los orígenes que justifiquen o aclaren el desenvolvimiento que tiene la ley que va a ser sometida a estudio.

El Capítulo Tercero, es el aspecto toral y estímulo principal a mi inquietud para la realización del presente trabajo, puesto que en él se va a determinar, bajo una evaluación crítica conforme a los Principios Generales de Derecho y a la doctrina dominante, si se han seguido las formalidades esenciales del procedimiento y consiguiente respaldo a las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica que previenen los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, estableciéndose de esta forma si es justo y equitativo el procedimiento administrativo disciplinario.

El corolario de esta tesis, va a estar determinado por la justipreciación de las resoluciones que emanan de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, probándose o desvirtuándose la fundamentación y motivación de las mismas.

Este estudio no pretende llegar a convertirse en un manual de críticas insanas, sino buscar, detectar los problemas y dar las directrices que nos lleven a las soluciones, con el sólo objetivo de que el servidor público responda al ideal máximo de ser un hombre digno y honrado.

C A P I T U L O I

EL SERVIDOR PUBLICO Y SUS OBLIGACIONES.

A.- DEFINICION DE SERVIDOR PUBLICO.

El Estado en general, presenta como elementos fundamentales: un pueblo, un territorio y un gobierno, envueltos estos en la soberanía con relación a otros Estados. Este concepto, aceptado por la mayoría de los tratadistas, no nos permite -- vislumbrar lo que sería un servidor público.

Otros autores consideran que el Estado se encuentra integrado por un pueblo, un territorio y un poder, entre estos Hans Kelsen nos dice: "El poder del Estado - suele mencionarse como el tercero de los llamados 'elementos' de éste. El Estado es concebido como un agregado de individuos, es decir, como un pueblo que vive dentro de una parte limitada de la superficie de la tierra, y se encuentra suje-

to a un determinado poder: un Estado, un territorio, una población y un poder. --
Afirmase que la Soberanía es la característica que define a ese poder. Aún cuando la unidad del poder estimase tan esencial como la del territorio y la del pueblo, se admite, sin embargo, que es posible hablar de tres diferentes poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial". (1)

En la doctrina nacional, a través de uno de sus más eminentes representantes, ve al Estado como "Una comunidad política o autoridad, formado por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado". (2)

De estos dos conceptos de Estado, consideramos que el segundo, en un sentido técnico, es más apegado a la realidad, por lo que en el transcurso de este trabajo iremos desglosando las implicaciones que tiene el poder, máxime cuando las responsabilidades administrativas se manifiestan como una autocorrección de los actos del poder mismo, por cuanto a las personas físicas que participan en la ejecución de los fines estatales. Por cuestión semántica utilizaremos indistintamente -- las acepciones de gobierno y poder, en el entendido que existe una clara diferencia entre ambos.

Para obtener la definición de servidor público, tenemos que diseccionar esta idea y encontramos que la esfera de acción de servidor público es, ineludiblemente, dentro del ámbito gubernamental, el cual tiene tres poderes o funciones denomina-

- (1) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción: Eduardo García Maynes. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, -- Textos Universitarios, 2a. Ed., México, 1983.- Pág. 302.
- (2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., 10a. Ed., México, 1981. Tomo I.- Pág. 69.

dos Poder Legislativo, en cuanto que puede generar leyes que normen un orden jurídico; Judicial, que dé solución, interprete y traiga a un campo concreto un mandato abstracto legal, esto es, la aplicación de la ley a un caso específico; y el -- Ejecutivo, encargado de la Administración Pública de todo gobierno.

Desde esta perspectiva, nuestra Constitución Política, en el artículo 108, párrafo primero, claramente expresa:

"... Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos -al respecto consideramos que es un concepto global que abarca al espíritu del concepto- a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados -a los que más adelante nos referiremos en específico- y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Como observamos, servidor público en este precepto, es toda persona que desempeñe algún cargo de elección popular, sea depositario de algún nombramiento judicial federal, o desempeñe algún empleo, cargo o comisión de la Administración -

Pública Federal ya que abarca todo el aspecto gubernamental en sus diferentes esferas de competencia.

Este criterio hipotético que denominaremos tesis de trabajo surgido de la interpretación que hicimos del precepto constitucional, tiene diferentes vertientes, a saber:

I.- La Constitucional.

En un concepto global de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habla de una esfera Federal y de otra Local, existiendo en consecuencia, -- servidores públicos federales y servidores públicos locales.

Los servidores públicos locales se encuentran delimitados en los párrafos tercero y cuarto del precepto constitucional aludido, mismos que indican:

"... Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los 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."

Del análisis de estos párrafos desprendemos lo siguiente:

1. Se hace una distinción entre servidores públicos de alto rango, como son gobernadores, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, a los cuales ubicamos como responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, y a todos aquellos que la Constitución propia de cada Estado delimite en su ámbito, esto es, que a los servidores públicos de alto rango se les absorbe al ámbito federal (pese a ser de la esfera local); y la Carta Magna delega a las Constituciones de los Estados la demarcación de los otros sujetos que han de ser considerados como servidores públicos.
2. En sentido estricto la Ley Fundamental que es de tipo eminentemente federal, invade la esfera del ámbito local, y hace una separación, en nuestro criterio exagerada, de empleado de alto rango. De acuerdo con su interpretación tendrán que responder los gobernadores, diputados locales y magistrados no ante el propio Estado que los eligió o designó (que sería lo justo), sino ante una entidad superior que está conformada por la Federación.

En el análisis concreto de lo que es el servidor público federal, al cual nos -
contraeremos exclusivamente, llama la atención que excluye la Constitución de res-
ponsabilidad administrativa al Presidente de la República, problema teórico que ha-
bremos de tratar ampliamente en el apartado B de este capítulo. El sentido fede-
ral que dan los párrafos primero y tercero del artículo 108 mencionado, nos lleva
a graves problemas jurídicos, como serían los siguientes:

1. El Servidor Público Federal en un sentido genérico, no define jerar-
quías. Esto es, la Constitución no hace relaciones específicas entre
altos o inferiores, ya que utiliza el género servidor público para dar
definición a todas las esferas de competencia y niveles administrati-
vos de que se conforma el Gobierno.
2. El Servidor Público, como tal, siempre es una persona física y nunca
se presenta pluripersonalmente; la personalidad jurídica colectiva no
puede ser objeto de los dos párrafos señalados. La razón doctrinal -
es que los servidores públicos siempre serán los titulares de todo tipo
de órganos, aunque tal como lo indica el maestro Gabino Fraga, el -
titular del Órgano representa una persona concreta que puede ir va-
riando, sin que se afecte la continuidad de éste, y que tiene, además
de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del ór-
gano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses persona-
les, mientras que el órgano representa una unidad abstracta. (3)

(3) Cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., 26a. -
Edición. México, 1987.- Pág. 128.

A este criterio doctrinal, el único comentario que haremos es el error (en -- nuestro concepto) de ver al servidor público disperso y ambivalente con el Gobierno, puesto que también lo conceptualizamos como una unidad en cuanto a su ámbito - competencial, ya que procede de la norma jurídica, independientemente del órgano en el cual se vaya a ubicar.

Este mismo autor, hace un interesante análisis de la diferencia que existe en tre funcionarios y empleados, denominando a los primeros como aquellos que tie-- nen un encargo especial, transmitidos en principio por la ley, que crea una rela-- ción externa que da al titular un carácter representativo, mientras que a los segundos sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública. (4)

Sobre este mismo particular, uno de los colaboradores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad, manifiesta que los funcionarios públicos en México, son servidores del Estado, designados por disposición de la Ley para -- ocupar grados superiores de la estructura orgánica del propio Estado, además de - asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto es fundamental en un criterio orgánico de jerarquía y de potestad pública, que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos, para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, ba-

(4) Ibib.- Pág. 130. El concepto de función pública del tratadista en cita, indica que es "...se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí, por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución..."- Pág. 26.

jo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos. (5)

Como observamos, la diferencia es muy sutil y reafirmamos el criterio de -- que servidor público es el género, siendo la subdivisión de empleados y funcionarios, mera abstracción teórica.

II. La Teórica.

Al servidor público la doctrina lo ha denominado en infinidad de formas.

Duguit utilizando la expresión "agente público", nos dice que es toda persona que participa de una manera permanente, temporánea o accidental en la esfera o actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. -- Los divide en agente funcionario, que participa de una manera permanente y normal, y el agente empleado, que lo hace momentáneamente o de modo accidental. (6)

Esta definición es demasiado ambigua, puesto que basa la esencia del servicio público en una actividad gubernamental, y resulta contradictoria ya que excluye al gobernante directo o representante; por lo que respecta a la clasificación -- que menciona, la basa en un ámbito meramente temporal, lo cual en la praxis no es verdadero.

- (5) Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, - Editorial Porrúa, S. A., 1a. reimpresión. México 1985. Tomo IV, Voz Servidor Público. Págs. 259-269.
- (6) Apud. Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., 3a. Edición. México 1979.- Pág. 568.

Comparando este concepto con nuestra Constitución, observamos que el servidor público tcma su esencia de una posición con respecto al ente gubernamental, - de manera directa o indirecta, independientemente de la temporalidad de su cargo.

Siguiendo al Maestro Andrés Serra Rojas, los servidores públicos son aquellas "... personas ffsicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos, - que aportan su calidad intelectual o ffsica para atender los propósitos estatales, -- mediante determinadas prestaciones". (7)

Considerar al servidor público únicamente como funcionario o empleado, que es común de los tratadistas mencionados, aleja de la realidad y dispersa lo que es unido, surge y se genera por la preexistencia de un órgano creado por la ley, en consecuencia, se le ha de observar como titular o integrante de una estructura específica del Gobierno, por consiguiente tal carácter tiene su génesis en la Ley, -- puesto que es ésta la que delimita sus funciones y lo distingue del grueso de la población, fundándose así las jerarquías existentes en relación con los particulares y entre los servidores mismos; si es única la función pública, también debería existir homogeneidad en el concepto de servidor público.

Para Hariu, funcionarios "... son todos los que en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la Administración Pública". (8)

(7) Ob. Cit. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo.- Pág. 373.

(8) Apud. Ob. Cit. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.- Pág. 568.

Esta definición es más genérica que las anteriores, aunque confunde lo que podemos entender entre un servidor y una autoridad, además la característica de nombramiento le imprime un elemento fundamental en todo servidor público, pero omitió indicar que éste tiene su fuente en el ordenamiento jurídico mismo. Por último, la administración pública es un todo, al que no podemos seccionar en "cuadros permanentes", ya que entraríamos a un problema, el de la disolución de la administración; como algo homogéneo, su actuar será congruente con su existencia o fin, y - si la fraccionamos, tendremos que la actividad ejecutora es dispersa, y se disgrega un esfuerzo estatal, por esta razón el concepto de servidor público tenemos que remarcarlo, tiene que ser universal, sin abstracciones teóricas que dificulten su interpretación, para encontrar su esencia.

El maestro Rafael de Pina, toma literalmente el concepto de servidor público que se encuentra señalado en el artículo 108 de nuestra Carta Magna. (9)

Otro importante autor de la doctrina mexicana conceptúa al servidor público, como aquellos titulares de órganos del Estado o sujetos, que en un momento dado, lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia. (10) Este último concepto agrega un elemento fundamental y sobre el -- cual ya puntualizamos en nuestro comentario anterior, esto es, todo servidor público tiene como característica esencial el poseer un ámbito de competencia que la

- (9) Cfr. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A., 14a. Edición. México, 1986. Voz Servidor Público.- Pág. 439.
- (10) Cfr. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y - Amparo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1984. Voz Servidor Público.- Pág. 388.

Ley le otorga, siendo éste el que lo sitúa como representante, personificador o integrador de una Área o Función propia del Gobierno, existiendo el problema o con fusión con lo que sería el concepto de autoridad, que analizaremos en el punto B de este capítulo. La única crítica que se le podría hacer, es la de desligar el con cepto eminentemente teórico con lo que es la práctica de una realidad política, ya que el servidor no constituye una entidad apolítica, esto es, separada de las fuer-- zas de poder, puesto que entraríamos en el absurdo de ver a un ser autoritario y - anárquico, cuando debe tener su actividad de manera pública y concentrada en la realización de los fines de un Estado.

Según Sayagues Lazo, "... las personas jurídicas públicas actúan mediante vo- luntades humanas que se ponen a su servicio, el elemento humano es el nervio mo- tor de dichos entes. Las distintas personas públicas estatales utilizan para el cum- plimiento de sus fines, un número elevadísimo de personas físicas. Ese conjunto - de personas al servicio de las entidades estatales, constituye el funcionario público y su actividad se regula por normas y principio especiales". (11)

Desde luego, no estamos de acuerdo con este criterio, puesto que una perso- na jurídica no tiene voluntad para requerir o necesitar de personas físicas, debido a que son éstas las que dan origen a una abstracción, y desde este punto de vista, el servidor público es el elemento volitivo que da forma y matz a la función pú-- blica, todo esto generado en un consenso (en los países democráticos) de una socie

(11) Apud. Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill, S. A. Buenos Aires, Argentina, 1980. Tomo XII, Voz Funcionario Público.- Págs. 1046-1047.

dad organizada para subsistir, llamado a dicho convenio, Ley.

Analizados todos estos horizontes del tema tratado, podemos llegar a la conclusión de que el servidor público, es la persona física, demarcadas por un ámbito de competencia que un ordenamiento jurídico le concede, facultándolo y obligándolo a cumplir los fines de una colectividad sustentándose su quehacer en el consenso social.

B.- DIFERENCIA ENTRE AUTORIDAD PÚBLICA Y SERVIDOR PÚBLICO.

Analizado el concepto de servidor público en su sentido general, es de suma trascendencia analizar el de autoridad pública y deslindar de esta forma la esencia de lo que es el poder actuante, puntal teórico del Estado como sancionador de sus empleados infractores.

Autoridad es un concepto demasiado extenso en su interpretación, y para autores como Ignacio Burgoa, lo ven desde el punto de vista de la Ley de Amparo, - como "el órgano estatal de facto; de jure investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular determinada, de una manera imperativa". (12)

Este concepto resulta, para nuestro objetivo, un tanto ambiguo y presenta --

(12) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición. México, 1981.- Pág. 338.

una problemática bastante compleja, puesto que conceptúa de una manera exagerada a la persona moral como emisora del acto, cosa que es totalmente contraria a la realidad, ya que el órgano estatal es la expresión abstracta señalada en la Ley, como centro imputativo de diversas atribuciones y derechos, pero el activador, y - en sentido estricto ejecutor del poder, siempre será una persona física, siendo también ésta quien ejercita la decisión y/o ejecución que crea, modifica o extingue situaciones generales concretas, de manera imperativa. No consideramos, por lo tanto, que haya una duplicidad de conceptos entre autoridad, interpretada como órgano, y autoridad personal, representada por la persona física, ya que como hipótesis de trabajo, señalaremos que la persona física, dotada de atribuciones para estar al frente en un determinado órgano, con capacidad coactiva sobre la población o sus inferiores, será autoridad, especificando de esta manera el concepto genérico de - servidor público.

En otra de sus obras, este mismo autor concibe a la autoridad como el "...poder con que éste (Estado) está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo... también... se entiende como el órgano del Estado, integrante de su Gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre... se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad mortal o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos en ejercicio del poder de imperio...". (13)

(13) Ob. Cit. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Voz Autoridad.- Págs. 62-64.

Al parecer, aquí hay una contradicción fundamental. Se le está dando el carácter de autoridad a un poder coactivo del Estado, lo que equivale a comparar la forma con el fondo, puesto que el poder ejercido como tal por el ente público, no es autoridad sino potestad sobre los gobernados.

Por otro lado, si reconoce el concepto de autoridad como representación física, y no como mera abstracción orgánica, puesto que el órgano no actúa nunca -- por sí mismo, ya que es la Ley quien impone a un sujeto humano el cumplimiento de deberes y el ejercicio de derechos, para estabilidad del orden jurídico.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, encontramos otra definición mucho más amplia, la cual en una descripción sintética nos dice que autoridad es la potestad que inviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y de hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos.

La autoridad es una investidura temporal que viene de la Ley o del sufragio. Para realizar su función o misión, la autoridad necesita del poder, pero a veces, se basta a sí misma. En cambio, el ejercicio del poder sin autoridad es violencia, -- dictadura o tiranía. (14)

Comentando este criterio, diremos que el elemento personal, es muy diferen-

(14) Cfr. Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Voz Autoridad.- Págs. 979-981.

te de la potestad con la que la Ley lo puede investir, esto es, el sujeto interviene en su carácter de autoridad cuando el ordenamiento le brinda el poder para cumplir un determinado presupuesto, pero para nosotros, la esencia radica en la persona misma, ya que la manifestación externa de una norma no puede constituirse en autoridad sobre un conglomerado.

Pensamos en consecuencia, que el vínculo motor y definidor de autoridad es el sujeto que se encuentra investido de poder por la Ley, es la manifestación tangible de la supremacía social, para que por un integrante de la misma sea establecida la paz social.

Jurisprudencialmente, el término de autoridad es concebido como:

"AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la -- Ley les permite". (15)

"AUTORIDADES.- No tienen más facultades que las que las leyes les otorgan, pues si así no fuera sería fácil suponer implícitas todas las necesidades para ejecutar actos que tendrían que ser arbitrarios, por carecer de fundamento legal". (16)

"AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.- Nuestro sistema de fa-

- (15) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Pág. 928; en relación con Tomos XIII, págs. 44 y 514; XIX, pág. 555 y XV, pág. 249.
(16) Ibídem. Tomo XIII.- Pág. 514.

cultades limitadas y expresas, ordena a las autoridades actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no haya precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte". (17)

Estas definiciones nos refuerzan el criterio de que la autoridad es un elemento eminentemente personal, mientras que la potestad con que se les inviste es generada, ineludiblemente, por un ordenamiento jurídico, de otra forma entraríamos a la negación del poder que es la arbitrariedad, esta es la fuerza por la fuerza misma.

Lamentablemente, la doctrina nacional no ha comprendido este concepto; autores como Rafael de Pina, (18) Marco Antonio Díaz de León, (19) Miguel Acosta Romero (20) y Gabino Fraga, (21) consideran los diferentes sentidos que presumiblemente encierra el concepto de autoridad, provocando con esto una confusión conceptual y semántica que no nos permite vislumbrar la verdadera esencia del objeto.

(17) *Ibid.* Tomo CVI.- Pág. 2074.

(18) *Cfr. Ob. Cit. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Voz autoridad.- Pág. 113.*

(19) *Cfr. Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal. Edit. Porrúa, S.A. México, --- 1986. Tomo I. Voz Autoridad.- Pág. 309.*

(20) *Cfr. Ob. Cit. Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo.- Págs. 305-306.*

(21) *Cfr. Ob. Cit. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.- Pág. 126.*

El problema se debatió incluso en el Constituyente de 1916-1917, en la intervención de Emiliano P. Nafarrete, cuando al debatir sobre el artículo 16 Constitucional, mencionó que las autoridades judiciales o del Ejecutivo, ineludiblemente tenían campos distintos de acción, pero estos van a tener su fundamento en una Ley. (22)

Por consiguiente, la hipótesis de trabajo ha sido reafirmada en nuestro criterio; el Tribunal máximo ha señalado que: "el término autoridades para los efectos de Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". (23) No consideramos que sea sólo para la materia de Amparo, ya que define la esencia de lo que es autoridad, interpretada en su sentido subjetivo y desasimilándolo del concepto difuso que propone la doctrina dominante.

Como último criterio de reafirmación, tenemos que el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la conceptúa como "la persona física, trabajador del Estado, dotada por la Ley de poder público. De ordinario es quien representa el órgano administrativo, pero puede no serlo y estar investido de ese poder". (24)

- (22) Cfr. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. -- Los Históricas Debates de la Constitución de 1916-1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. Reedición 1985. México, 1922.- Págs. 626-627.
- (23) Cfr. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1965. 6a. Parte. Tesis 54.- Pág. 115.
- (24) Ob. Cit. Instituto de Investigación Jurídica. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Págs. 246-247.

Por todas estas ideas, podemos definir autoridad como aquellos servidores públicos investidos por la Ley, de una atribución coactiva para cumplir sus funciones, reflejada en la posibilidad de la utilización de la fuerza pública o de la modificación, extinción o creación de situaciones jurídicas que abarquen al ámbito de los gobernados o inferiores, independientemente de su voluntad individual.

Como se observa y es nuestro postulado, el servidor público es el género, y por consiguiente autoridad es la especie, lo que no se contrapone con nuestro concepto homogéneo, puesto que es necesario hacer la diferencia entre autoridad y subordinado y/o gobernado, para establecer la trípode procesal y designar el concepto de procedimiento administrativo, del de simple trámite burocrático.

Dentro de la Constitución Federal, en el párrafo segundo del artículo 108, encontramos un gran problema teórico: al Presidente de la República se le excluye de la esfera de autocorrección administrativa, para constituirse en una isla apartada de los vientos de la responsabilidad administrativa. Buscando sus orígenes, de nueva cuenta nos remontamos a los debates del constituyente, ahí el C. Diputado Fernando Lizardi, discutiendo en favor del dictamen que aprobó esta situación diciendo:

"¿Cómo evitar que el Presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto del Presidente de la República, en ninguno de los ramos de la administración tiene validez su firma sino va refrendado por la del Secretario de Estado correspondiente... desde el momento en que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el

único violador de la Constitución, sino que habrá también un Secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al inmediato responsable y se castiga al Secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo... no se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y -- ejercicio... de no hacerlo así habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo". (25)

Este criterio fue ratificado por el C. Diputado Gerzain Ugarte. (26)

En nuestra forma de ver la personificación del Ejecutivo en el Presidente de la República, ratifica nuestro criterio de autoridad, y no desvirtúa tampoco la globalización de la idea que sostenemos de servidor público, puesto que la excepción que se hace del Presidente, no es absoluta, ya que al terminar su gestión tiene que responder de su administración, y se tomó este criterio para evitar crisis o choques entre los Poderes, además de respetar el principio elemental de la separación de los mismos.

C.- OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO CONFORME AL ARTICULO 47.

Después de establecer el concepto de servidor público, su cotrelación entre au

- (25) Cfr. Ob. Cit. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Los Históricos Debates de la Constitución de 1916-1917. Tomo II. Pág. 550.
- (26) Ibid.- Pág. 551.

toridad y éste, entramos al postulado axiológico que dimana de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 47 de tal ordenamiento, contiene múltiples expresiones filosóficas - que buscan dar un cénit ético a la actividad práctica del empleado federal, máxime cuando su génesis parte de una tesis política denominada Renovación Moral de la Sociedad.

Como preámbulo, hemos de dejar asentado como lo enseña la Maestra Aurora Arnaiz Amigo, la cual ve al Estado no como una finalidad en sí mismo, sino como la vertiente ética del desenvolvimiento y devenir humano. "El Estado se manifiesta en su quehacer dentro de las atribuciones legales. La Ley es la delimitación ética del Estado. De aquí que la Ley viva mientras su propia axiología se acomode a la axiología política (bien común) y deje de existir cuando, al variar las circunstancias en que se desenvuelve lo político, la axiología peculiar de aquélla no coincide con ésta". (27)

Para el Maestro Eduardo García Maynes, "El Estado es vivido por el hombre; - él lo forma, lo estructura y lo dirige, pero al mismo tiempo vive en él y sufre su destino. En la medida en que es creación humana y elemento formador de nuestro existir, cae bajo nuestra responsabilidad y se convierte en objeto de valoración: puede ser bueno o malo y su ser bueno a diferencia del ser bueno de cualquier útil o

(27) Arnaiz Amigo, Aurora. *Ética y Estado*. Textos Universitarios. 2a. Edición. México, 1975.- Pág. 162.

artefacto, no puede desvincularse de la bondad o maldad del hombre". (28)

Se transcribieron estos dos conceptos para que se conservara impoluto el sentir de estos autores, desprendiendo de su criterio, que el Estado es la cima o cima del conglomerado humano en cuanto a los valores que posee, puesto que no se desliza de la axiología intrínseca que guarda toda sociedad en su quehacer, más al contrario, es el reflejo fiel de la pobreza o riqueza moral de un pueblo.

Con este antecedente, la obligación de todo servidor público será el bien común a la sociedad a la que pertenece, no se justificaría si diera a los gobernados un trato inequitativo, puesto que a la manera de Kelsen "un orden social presentado como jurídico aparece al mismo tiempo como justo, esto es, como normalmente justificado" (29) y consiguientemente los agentes de tal orden deben de ser los ejemplos de tal búsqueda.

En el contorno Nacional, el Presidente, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, dentro de su plataforma electoral indicaba que la Constitución es el proyecto nacional, y se debía de buscar reforzar la moralidad colectiva, buscándose una Renovación Moral, la que conceptualiza como la supeditación de los intereses individuales y de gremio a los intereses generales, a nuestro orden constitucional, a los valores fundamentales de nuestra nacionalidad, a la ética política en que se sustenta nuestra identidad, como pueblo independiente y libre, (30) lo que se traduce en la búsqueda

(28) García Maynes Eduardo. Filosofía del Derecho. Edit. Porrúa, S. A., 4a. Ed. México, 1983.- Pág. 172.

(29) Ob. Cit. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado.- Pág. 127.

(30) De la Madrid Hurtado, Miguel. Nacionalismo Revolucionario Siete Tesis Fundamentales de Campaña. Edit. del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982.- Pág. 50.

da del refuerzo de autoridad moral del Gobierno; al respecto, Arnaiz Amigo señala que "en el Pueblo y en el Estado, su raíz generadora es lo ético, por lo tanto ni la sociedad puede originar al Estado, ni la familia puede ser la causa original y elemental del Estado. En el Estado el principio de autoridad -poder- es consustancial y constitutivo del mismo". (31) Pero éste -poder- no nace ni se ejerce por sí mismo, sino que surge del consenso y realidad ética en que se desenvuelve una población. Un Estado corrupto es generado de una sociedad corrupta, basado esto en -- que el Pueblo tolerante con servidores públicos desleales, está justificando su deshonestedad.

La exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reafirmando éste criterio, nos dice "La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoral social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos".

El vértice, piedra angular del ordenamiento tratado en esta tesis, es el artículo 47, el cual, como la propia exposición de motivos señala, es un "catálogo de --- obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público", pero éste no es estático ni delimitativo, no puede ser considerado, en nuestro criterio, -- como meramente administrativo, pues por sus características también responsabiliza y trae aparejadas en sus fracciones, ilícitos penales como más adelante lo expondremos al hacer el análisis correcto de cada uno de los apartados de que se compone.

(31) Ob. Cit. Arnaiz Amigo, Aurora. Ética y Estado.- Pág. 127.

En el proemio de este artículo, literalmente nos dice:

"Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para -1- salvaguardar, -2- la legalidad, -3- honradez, -4- lealtad, -5- imparcialidad y -6- eficiencia, que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento, -que denominaremos administrativo-disciplinario- y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan - en el servicio de las Fuerzas Armadas".

En el subapartado 1, salvaguardar es sinónimo de garantizar, guardar, proteger, cuidar, defender, resguardar, vigilar y amparar, (32) lo que denota el papel trascendental que tienen los agentes del gobierno, son los depositarios del poder social desde una concepción ética. Pero la obligación es recíproca, Gutiérrez y González al respecto, (sobre todo en la concepción del deber jurídico), la ve: "observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho" (33), y es la preservación de esta vinculación, entre conducta y norma, la que determina la protección del orden público y el aseguramiento del bien común".

- (32) Diccionario de Sinónimos y Antónimos. Grupo Editorial Océano. España, --- 1986. Voz Salvaguardia. (No son numeradas las páginas).
- (33) Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Edit. Cajica, - S. A. 5a. Edición. México 1976.- Págs. 24-25.

En el subapartado 2, nos adherimos a lo que manifiesta Hans Kelsen, cuando expresa que la legalidad significa el comportamiento de acuerdo a una norma jurídica, que el sujeto que juzga presupone como válida, en cuanto pertenece a un orden jurídico positivo, lo que lógicamente es la subsanciación de un fenómeno concreto bajo un concepto abstracto, independientemente de los sentimientos y deseos, ya que es un todo objetivo, (34) concepto que, de acuerdo al espíritu de la Ley, podemos resumir como la obediencia del servidor público en su actuar, a lo que la norma le está ordenando.

En el subapartado 3, honradez tiene varias acepciones, que podemos resumir de la siguiente manera: "Estima y respeto de la dignidad propia, buena opinión y fama, adquirida por la virtud y el mérito". (35) En primera instancia nuestra Ley parece ser utópica, pero en nuestro concepto son los requisitos mínimos que pueden preservar un Estado, puesto que el ser honrado implica la concordancia entre los valores y la conducta.

En el subapartado 4, la lealtad tiene dos vertientes: a) la jurídica, considerada como "que guarda la debida fidelidad incapaz de traicionar, bondad, moralidad, integridad y honradez en el obrar"; (36) b) en la vertiente filosófica se le ve como -- "fidelidad a un soberano, a una autoridad considerada legítima (el servidor) Guyan se ha servido de esta palabra para designar la fidelidad a la Ley, pero este em

(34) Cfr. Ob. Cit. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado.- Págs. 16-17.

(35) Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Orucba. Tomo XIV. Voz Honra.- Pág. 513.

(36) Ibídem. Tomo XVII. Voz Lealtad.- Pág. 844.

pleo es excepcional"; (37) en otro concepto, es "un principio ético por el cual todas las virtudes comunes en tanto que definibles son formas especiales de lealtad a la lealtad... creencia activa y la constancia de un valor como disposición a guardar la presencia de un ser, en tanto que el mismo es depositario del valor en la medida en que ésta presencia depende de nuestro conocimiento". (38) Como apreciamos, - éste concepto absorbe al de horadez, ya que es el ser cabal, el que es sujeto a un valor por encima de su egoísmo. En la administración, el carácter del empleado no puede soslayar la sugesión a la Ley, puesto que redundaría en la desviación de la - función pública.

En el subapartado 5, la imparcialidad "es el desinterés frente a las partes. -- Trato sin favoritismo... garantiza la plena vivencia de los valores jurídicos sociales, el principio de imparcialidad es previo a otro cualquiera en el proceso judicial", --- (39) y podríamos agregar que es presupuesto fundamental de cualquier clase de -- procedimiento; en el procedimiento administrativo disciplinario, la imparcialidad va a estribar en que la autoridad sancionadora, tiene el deber de evaluar la conducta del empleado federal investigado, única y exclusivamente de acuerdo con las pruebas -- que existan (de cargo o descargo), sin criterios, prevendas o situaciones de carácter político, ya que el tener alguna clase de interés, vicia la naturaleza y el fin de su existencia. Si observamos esta idea, también se puede asimilar a lo que hemos en-

- (37) André Lalande. Vocabulario Técnico y Crítico de la Filosofía. Editorial El Ateneo. Argentina, Buenos Aires, 1953. Vol. I. Voz Lealtad.- Pág. 718.
(38) Ferrater Mora, José. Diccionario de Filosofía. Editorial Sudamericana, S. A. 5a. Edic. Buenos Aires, Argentina, 1975. Tomo I. Voz Fidelidad.- Págs. --- 657-658.
(39) Ob. Cit. Enciclopedia jurídica Omeba. Tomo XIV. Voz Imparcialidad.- Pag. 970.

tendido como lealtad puesto que sólo se es imparcial cuando hay un estricto apego a la Ley, ya que la parcialidad es desleal.

En el subapartado 6, eficiencia tiene diferentes ángulos: a) Para Marco Antonio Díaz de León, es "la virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra ese efecto". (40) b) En el sentido económico, la eficiencia es uno de los factores esenciales de la productividad, entendida ésta como valor (o costo) agregado por el hombre, a través de mayor eficiencia (sobre todo aumentando la cantidad de medios de producción por persona) o mayor poder de regateo (sobre todo aumentando la cantidad de medios y personas presentables como una sola entidad). (41)

Estos dos conceptos son ambivalentes entre sí, ya que uno lo mira desde la perspectiva axiológica como un medio de acción para lograr un fin, mientras que la otra vertiente la ve como el mejor aprovechamiento de los factores productivos para obtener el mayor valor. Pero podríamos considerar, en un terreno intermedio, como el medio más adecuado para la obtención de un fin, siendo eficiente aquél servidor público que desarrolle su labor con los menos recursos posibles.

Estos subapartados denotan, en un sentido general, lo que es el espíritu de todo el artículo, que es el de impregnar en la Administración Pública la vocación de

- (40) Ob. Cit. Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal. Voz Eficiencia.- Pág. 682.
(41) Cfr. Saíd Gabriel. El Proceso Improductivo. Siglo XXI Editores. 4a. Edic. -- México, 1984.- Pág. 19.

servicio, y de plasmar en sus servidores un mosaico de conceptos éticos para el mejor desempeño de sus funciones, de hecho, las fracciones que a continuación analiza remos son meras especificaciones de este sentido general.

FRACCION I.- "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomen-
dado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la sus-
pensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejerci-
cio indebido de un empleo, cargo o comisión".

Tiene tres partes en su estructura: 1.- La máxima diligencia, la debemos de -
entender como "el cuidado, actividad y prontitud con que se realiza un acto al que
se está jurídicamente obligado... Es toda tramitación que efectúan los funcionarios
públicos en ejercicio de sus respectivas funciones". (42) Con ésta acepción, esta--
mos de acuerdo, ya que va acorde a lo que hemos sostenido sobre la axiología del
servidor público y vuelve a contener lo que hemos entendido por lealtad. 2.- En su
segundo aspecto, es una reiteración de la necesidad de ser leal y diligente en la la
bor que se desempeña, puesto que la abstención entraña un respeto a lo que la nor
ma exige. 3.- En este sentido, choca con lo que es la legislación penal, ya que el
abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, entraña un ilícito penal,
previsto en los artículos 214, 215, 217 y 220 del Código Penal aplicable en la mate-
ria Federal. Aquí surge un problema de leyes, en cuanto a que los dos ordenamien-
tos concurren en contemplar a una conducta dentro de su presupuesto normativo. -
La Secretaría de la Contraloría General de la Federación en quien la Ley de la ma

(42) Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VIII. Voz Diligencia.- Pág. 847.

teria, personifica su actuar en la "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", opina que es factible aplicar ambos ordenamientos, ya que la Ley punitiva desarrolla su actividad en la materia penal y la administrativa tiene su campo de acción para autocorrección de sus servidores. (43) En lo personal, considero que no es factible aplicar ambos ordenamientos porque choca con el principio de que "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito", lo que interpretado extensivamente, equivale a decir que no puede ser el orden normativo duplicado, ni puede un particular ser sancionado dos veces por la comisión de una conducta (problemática que ampliaremos en el capítulo III).

FRACCION 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".

FRACCION 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".

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

(43) Cfr. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Dir. Gral. Responsabilidades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- Págs. 11-13.

Estas fracciones las podríamos llamar el apartado de la buena administración, y son consecuencia de la diligencia, eficiencia y lealtad que debe tener todo servidor público en el desempeño de su cargo.

Como ya analizamos, la eficiencia juega un papel muy importante en lo que es el quehacer cotidiano del servicio público y por consiguiente, ser productivo entraña cumplir los fines, utilizar los recursos, y desde luego, cuidar los bienes públicos, de acuerdo con lo que ordena la ley.

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

Es muy reiterativo el numeral comentado, puesto que utiliza de nueva cuenta los términos diligencia, imparcialidad y por consiguiente rectitud; agrega en esta -- fracción los de buena conducta y respeto.

Para denominar al primero, por conducta entendemos "toda respuesta del organismo vivo a un estímulo objetivamente observable, aún en el supuesto de que no -- tenga carácter uniforme, en el sentido de que varfe o pueda variar a una situación determinada". (44) Por ende, cuando hablamos de buena conducta, la vamos a interpretar como aquélla que se adecúa a un valor reconocido por la Ley. La buena conducta no se asemeja al concepto de buenas costumbres ya que éstas, pese a ser

(44) Abbagnano Nicola. Diccionario de Filosofía. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976. Voz Conducta. Pág. 213.

una conducta social, son cambiantes y van evolucionando de acuerdo al devenir de una sociedad, (45) en cambio la buena conducta, al tener un sentido axiológico -- normativo, es permanente hasta en tanto la propia norma se modifique.

Por lo que corresponde al Respeto, se le ve como "sentimiento especial originado por el reconocimiento de un valor moral en una persona o en un ideal", (46) o también es "el reconocimiento de la propia dignidad o la dignidad de otros y el comportamiento fundado en este reconocimiento". (47)

Enlazados estos conceptos, entenderemos al respeto, para el y del servidor público, como un reconocimiento que se hace a la función que se desempeña, a la sociedad a la que se pertenece y a la institución que forma parte, con dignidad, en aras del bienestar común.

FRACCION 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".

FRACCION 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".

(45) Cfr. Ob. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Voz Buenas Costumbres.- Pág. 310. Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo II. Voz Buenas Costumbres.- Págs. 414-415.

(46) Ob. Cit. Lalonde, Andre. Vocabulario Técnico y Crítico de la Filosofía. Volumen II. Voz Respeto.- Pág. 1133.

(47) Ob. Cit. Abbagnano Nicola. Diccionario de Filosofía. Voz Respeto.- Pág. -- 1017.

FRACCION VIII.- "Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba".

FRACCION 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".

FRACCION 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 servidor público no lo exijan".

FRACCION XX.- "Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan".

Las fracciones anteriores, básicamente reflejan las interrelaciones que se dan entre las autoridades y los empleados que les están sujetos, por razón de su jerarquía y buscando que haya la armonía suficiente para el cumplimiento de las fases -

sociales.

La anterior, parte de la obediencia jerárquica, la que es vista como el cumplimiento de una orden emanada de un superior jerárquico hacia un subordinado conforme a derecho. (48) Por ende, la subordinación va a ser punto piramidal para comprender la cohesión en la actividad administrativa, estableciéndose por consiguiente, la unidad de criterios que es el elemento para lograr cualquier fin.

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

Este apartado lo consideramos innecesario y reiterativo, máxime que la fracción XXI, la cual a la letra dice "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público", siendo en esencia exactamente lo mismo, por lo que proponemos que sea derogada esta fracción XI y subsista únicamente la fracción XXI. Como comentario a la fracción XXI, ineludiblemente que es genérica y engloba en sí misma a todas las demás fracciones, por lo que se debería de hacer una modificación legislativa (lo cual no es el objeto de este estudio), para adecuar la realidad específica y delimitar la abstracción genérica, máxime cuando el respeto a la Ley es un presupuesto fundamental de todo quehacer público.

Por consiguiente, la fracción XXII es también superflua, reiterativa e innecesaria

(48) Cfr. Ob. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. Voz Obediencia Jerárquica.- Pág. 286.

ria, y se beneficiaría a la transparencia legislativa si se suprimieran estos apartados.

FRACCION XII.- "Abstenerse de autorizar la selección, 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".

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

FRACCION 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".

FRACCION 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 infe-

rior 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 XII, 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 interés en el conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión".

FRACCION 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".

Estas fracciones tienen como esencia la búsqueda de la equidad, misma que se le puede ver de tres maneras distintas: "la primera es equivalente a justicia, en este sentido se entiende lo fundamentalmente justo. La segunda, la más usada e importante, es la de notar una norma individualizada (sentencia judicial o resolución administrativa) que sea justa, es decir que sea justa en el caso en que se dictó.

En el tercero se habla para designar la norma o el criterio en que deben ins-

pirarse, las facultades discrecionales del Juez o funcionario administrativo", (49) -- este criterio es acorde a lo que expresan también Nicola Abbagnano, (50) Andre Lalande (51) y los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad. (52)

Es trascendental la equidad, ya que el nepotismo, los compadrazgos, amiguismos, etc., desvirtúan la esencia de lo que es una administración pública honesta y eficiente, toda vez que si se elige de manera biceral, pasional o por cuestiones familiares, se soslaya la capacidad, esfuerzo, merecimientos y por sobre todo, la justicia que debe privar en el quehacer público.

Entre los términos más comunes, que son sancionados por la Ley de la materia, está el de el interés personal, comprendido como interés según nos dice Hegel, es "el momento de la individualidad subjetiva de su actividad, entendiendo con ello la presencia del sujeto en la acción". (53)

De igual forma, interés privado, conceptualizado como el conjunto de pretensiones tuteladas por el Derecho que tiende a satisfacer las necesidades específicas de determinados individuos y grupos sociales, utilizados por la doctrina en contraposi---

- (49) Cfr. Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X. Voz Equidad.- Pág. 427.
- (50) Cfr. Ob. Cit. Abbagnano Nicola. Diccionario de Filosofía. Voz Equidad.- -- Pág. 419.
- (51) Cfr. Ob. Cit. Lalande, Andre. Vocabulario Técnico y Crítico de la Filosofía. Vol. I. Voz Equidad.- Pág. 377.
- (52) Cfr. Ob. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Voz Equidad.- Pág. 80.
- (53) *Ibid.* Abbagnano, Nicola. Voz Interés.- Págs. 695-696.

ción del interés público. (54)

Pero para nosotros, el interés personal lo vemos, interpretando el espíritu de la Ley en consulta, como el beneficio o razón de satisfactor personal, que va en -- contra de la igualdad de oportunidades y de la equidad en la prestación del servicio, viciando la actividad gubernamental, ya que erosiona su credibilidad.

Dentro de estas fracciones, el favorecer por intereses propios, es en cierta -- forma un acto de imposición, que contraviene la estabilidad de un orden jurídico -- existente.

La fracción XVI literalmente indica "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". Este precepto es idéntico al tipo penal de peculado, el cual a la letra nos dice: "Artículo 223.- Comete el delito de peculado: I.- El servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al -- Organismo Descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere -- recibido en administración, en depósito o por otra causa".

Doctrinalmente el acrecentamiento injustificado, en base a la distracción de -- recursos públicos para intereses personales, se le ha visto como "el daño en la dife

(54) Cfr. Ob. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico Mexicano. Tomo V. Voz Interés Privado.- Pág. 166.

rencia que existe entre el estado actual del patrimonio y el que se presentaría si no hubiese ocurrido el injustificado desplazamiento de valores". (55)

FRACCION XVIII.- "Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley".

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

Estos apartados son ociosos, puesto que no se justifican dentro de este ordenamiento, debido a que son reiterativos en una supuesta preponderancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre las demás Entidades Administrativas, máxime cuando la obligación de hacer declaración de bienes, el ordenamiento en consulta le dedica todo el capítulo IV y no consideramos que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, deba tener preeminencia alguna, ya que su función es esencialmente revisora y correctora, más no decisoria, y esta no es superior en modo alguno a la de abasto, hacendario, etc.

Como corolario a este punto y capítulo, en palabras del Maestro García Mayanes, podemos decir que "el Estado ha de ser un orden jurídico. Pero sólo adquiere

(55) Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X. Voz Enriquecimiento.- --- Págs. 361-362.

este carácter cuando la justicia es su suprema norma". (56) Y de la praxis de --
ésta, por gobernantes y gobernados, dependen la paz social y el bien común.

(56) Ob. Cit. García Maynes, Eduardo. Filosofía del Derecho.- Pág. 172.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

A.- PRECOLONIALES.

Analizado, como marco teórico el primer capítulo de esta tesis, es necesario dar una panorámica histórica que nos permita deslindar las figuras que a través del tiempo continúan vigentes, observar su evolución, comprender su desenvolvimiento y desarrollar el sentido general, para tratar la esencia en su tercer capítulo. Mirar al pasado no es ocio intelectual, sino búsqueda de experiencia y raíces para solidificar un conocimiento.

En el México precolombino, en medio de las pirámides y de los santuarios, hablar de un Estado en sentido estricto, quizás a la doctrina le parezca ilusorio, ya que autores como Francisco Porrúa Pérez, consideran a estos pueblos como simples agregados para un estudio sobre la historia de la política, pero sin constituir en sen

tido estricto Estados. (1)

Nosotros consideramos que dentro de las civilizaciones antiguas, existió una organización social eminentemente teológica investida de una cohesión gregaria fundada en el costumbrismo, los grandes pueblos (en toda la historia) siempre han sido - los que han estado más unidos y homogéneos en sus costumbres.

En el pueblo maya, por lo intrincado de su historia, sobre todo porque no existen testimonios escritos, no es dable determinar si hubo un sistema jurídico para - castigar a los servidores públicos, máxime cuando sus características de organización social correspondían a un tipo de oligarquía, fundado en un órden teológico rígido. Este casicazgo era hereditario al primogénito, llamados a ser los depositarios del poder político y religioso. (2)

El carácter de hereditario y teológico, resta a toda organización un sentido de equidad y es quizás esto, uno de los factores que motivó en su momento la destrucción de esa impresionante cultura. Ver a un pueblo sojuzgado, es palpar en todo - tiempo el fantasma de una rebelión, y los mayas en una especulación histórica, quizás fueron los mismos que destruyeron sus castas dominantes y prefirieron irse a - otras tierras, antes que soportar o continuar bajo el dominio de las grandes dinastías.

- (1) Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Teofía del Estado. Editorial Porrúa, S. A. 13a. Edic. México, 1979.- Págs. 41-44.
(2) Cfr. Nueva Enciclopedia Temática. Editorial Cumbre, S. A. 32a. Edición. -- México, 1987. Tomo II.- Págs. 162-164.

La lección histórica de los mayas sirve de pauta para enunciar un postulado, - el gobernante impune siempre será arbitrario, y por lo tanto, el Estado débil siempre tendrá a una dinastía oligárquica o reinante.

Los aztecas, con su cosmovisión, plantean valores más centrados y justos. Una de las grandes leyendas narraba que Moctezuma fue herido por la divinidad, cuando se consideró soberbio de su poder, y por un mensajero decía el Ser Superior "dile - que el Señor de la creación está encolerizado por culpa de su arrogancia y que su dominio va a terminar. El tiempo es corto. Dícelo: goza de lo que te queda". (3)

Como se observa, entre los aztecas ya se buscaba una dominación del poder, - ya que el gobernante, si bien era elegido de una manera hereditaria, tenía que someterse a duras pruebas, sacrificios y demostrar su valía tras los muros del Calnemac; para el pueblo azteca el gobernante tenía que ser el ejemplo de virtud, fuerza y lealtad, antes que de vicio, corrupción o altanería. En un interesante estudio histórico, la religiosidad del pueblo azteca se encaminaba a conquistar, por medio de - rituales, fiestas, sacrificios y en general una vida pulcra, el favor de los Dioses --- adustos y severos. En el orden social, existía dentro de todo Calpulli un orador, y estos oradores de todos los que conformaban el Imperio, teóricamente eligían al Jefe Supremo, aunque con el tiempo se fue desvirtuando, teniendo el gobierno una cultura simple y dinámica a través de jueces y funcionarios, castigando con especial seriedad la traición, cobardía y los delitos contra la honestidad, incluso con la muer-

(3) John Bierhorst. Mitos y Leyendas de los Aztecas. Editorial Edaf. Madrid, -- 1964.- Págs. 73-74.

te a garrotazos o pedradas. (4)

Este celo por el orden y la honestidad, es el principal antecedente que podemos encontrar en la etapa precolonial, ya que el orden militar y teocrático en muchos pueblos, se divorciaba de la existencia de valores, cosa que en el Imperio Azteca se buscó afanosamente afianzar un gobernante virtuoso.

Como comentario final, basta decir que un ejemplo de gobernante íntegro, fue el rey texcocano Nezahualcóyotl, filósofo, poeta, arquitecto y, por sobre todo, un amante de su pueblo.

Con lo anterior concluye este punto en el que observamos que el México precolombino, a excepción de los aztecas, el poder de los gobernantes era absoluto, no regulado por un valor que le diera la igualdad con los gobernados, más en la cultura Tenochca, el conglomerado humano imponía como requisitos a sus gobernantes -- ser los representativos de la fuerza y de la virtud.

B.- COLONIALES.

La Colonia no puede ser vista tan sólo como un período oscurantista, carente de desenvolvimiento, ya que en su seno se gestaron importantes instituciones jurídicas que perduran hasta nuestros días, heredadas de la cultura española.

(4) Ob. Cit. Nueva Enciclopedia Temática. Tomo XII.- Págs. 170-171.

En hispanoamérica una institución resalta, como instrumento de control de los funcionarios públicos, el llamado Juicio de Residencia. Este surgió en España en el año de 1501 bajo el reinado de Isabel la Católica. La recopilación de las Leyes de Indias, Libro V, Título XV denominado "De las Residencias y Jueces que la han de Tomar", el Maestro Raúl F. Cárdenas hace un desglose de los artículos más importantes, destacándose lo siguiente: La ley primera indicaba que la residencia de los virreyes se substancie en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los Ministros y vasallos de las Indias; en la Ley tercera, se previene que los presidentes, oidores, alcaldes del crimen y fiscales promovidos de una audiencia a otra, se les siga el juicio de residencia antes de salir de las ciudades en que residan; en la Ley cuarta se contemplan los supuestos de los gobernadores designados por tiempo indeterminado, que al removerse, el juicio debe seguirse ante la Audiencia del Distrito en que residan, y si son perpetuos (Ley quinta), el juicio se deba llevar a cabo cada cinco años.

En las siguientes leyes, se fija la competencia en cuanto a determinados funcionarios, a los que debe tomarse la residencia por su antecesor o a otros funcionarios; en la Ley diecisiete y siguientes, se fijan reglas de procedimiento en los juicios de residencia de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etc.

En la Ley veinticinco, se previene que no se tome la residencia de corregidores y alcaldes mayores, a los sucesores, "si no fueren de mucha satisfacción"; en la Ley Veintiseis, se fija que las residencias se sigan en los lugares principales del ejercicio; que los juicios de residencia sean en forma que lleven la noticia de los indios (Ley veintisiete); que el término de la residencia sea de sesenta días, y si hu

biere demandas públicas, se tramiten en otros sesenta (Ley veintinueve); que los juces de residencia procuren averiguar los bienes y malos procedimientos de los resi-denciados (Ley treinta y dos); que en el juicio de residencia no se tomen cuentas - de hacienda y se remitan a los tribunales de cuenta (Ley treinta y cuatro); que los corregidores "que en las residencias fueran alcanzados en hacienda, tengan las pe--nas que ésta declara y que para su cobranza se proceda conforme a ellas" (Ley --- treinta y seis). Esta Ley es particularmente interesante, pues en ella se dispone - que "los corregidores" de nuestra Real Hacienda y causa pública, para cuyo teme--dío mandamos que todos los corregidores y alcaldes mayores que fueran alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda, como de encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de ofi--cicio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otra semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión sin dispensación alguna, y que 'haviéndole' dando expresión contra sus bienes, y no ha--lándolos se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieren recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se huviesen dado, obligándolos a todos a que prorrata paguen el alcance".

Curiosa y digna de mención es también la Ley cuarenta que dice a la letra:

"Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronuncia--das en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que a consideración no ex--ceda de veinte mil maravedis, sean ejecutadas luego en las perso--nas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la ha

yan de depositar, como se contiene en los capítulos de Corregidores y Jueces de residencia, que sobre esto disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones - que por su parte interpongan...".

En la Ley cuarenta y cinco, se fija que sobre defraudar derechos y traer fuera de registros se pruebe con testigos singulares".

Finalmente en la Ley cuarenta y nueve se afirma que considerando que las leyes se deben ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hace y que las Indias son tan distantes de estos reinos, que cuando en nuestros consejos se llegan a ver y determinar las visitas o residencia, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y contratar los ministros, en que pocas veces dexa de intervenir fuerza, baratería o fraude de hacienda real; declara---mos y mandamos que en todas las provincias de Indias, islas y tierra firme seguido de mar oceano, los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieran, así emplazas de asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz o guerra cuenta y administración de nuestra real hacienda, y en toda contra cualquiera forma, sin excepción de personas hayan de fallar y fallen contra sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecunaria..." (5)

Según la Enciclopedia Jurídica Omeba, el juicio de residencia tenía como finalidad que los intereses de la Corona y las órdenes que de ella emanaban fueran cumplidos, sobre todo porque los habitantes tenían la oportunidad de hacer oír su voz -

(5) Cfr. Cárdenas, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1982.- Págs. 13-14.

cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubieran cometido en su desempeño, y el funcionario no veía a este juicio como un agravio, puesto que si salía bien librado se comprobaba ante la colectividad que era honrado, constituyéndose en un honor esta situación. (6)

Aparte de la anterior, existía la denominada visita, la cual según Raúl F. Cárdenas, era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, no indicándose de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontrara culpable y se le sentenciaba por el consejo de Indias. Se realizaba por medio de un visitador, el cual formulaba un sumario cerrado y sellado, a dicho consejo; e inclusive a los miembros de tal consejo que no eran sujetos a residencia, si lo eran a la visita, -- destacándose casos como la ordenada por Carlos V en persona en 1524, misma que arrojó como culpable al Dr. Beltrán por dar cartas de recomendación a un pariente suyo en Perú y por haber recibido dádivas de Almagro y Pizarro, así como al Lic. - Don Juan Suárez de Carbajal, Obispo de Lugo, desconociéndose la causa por lo cual se le separó del puesto y una multa de siete mil pesetas". (7)

Como observamos, las instituciones españolas referidas, sobre todo el juicio de residencia, tuvieron éxito en su cometido, aunque faltó una mayor efectividad para evitar, prevenir y sancionar la deshonestidad oficial.

Uno de los más grandes pensadores coloniales, Don Vasco de Quiroga, da cuen

- (6) Cfr. Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVII. Voz Juicio de Residencia.- Págs. 351-355.
(7) Cfr. Ob. Cit. Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- Págs. 15-16.

ta de la serie de arbitrariedades y abusos que cometieron los españoles durante la conquista, y propuso en su tiempo, siguiendo el pensamiento de Tomás Moro, la --- constitución de una policía mixta, la cual sería formada por indígenas y españoles y serviría para guardar "tanto lo espiritual como para lo temporal", buscando una -- edad dorada, basado en que la fuerza nunca podrá ser el sostén de una organización y poder irracional, siendo por el contrario la templanza, el ejemplo, la mancedum-- bre de los gobernantes, la mejor forma de conservar el poder; y el proyecto de policía mixta viene a ser la síntesis de una integración social prehispánica. (8)

Este punto nos hace vislumbrar que en la etapa colonial, la responsabilidad -- oficial existió, pero faltó aplicabilidad, máxime cuando los puestos eran vendidos o existía un estado de guerra motivado por las constantes sublevaciones que se vivie-- ron en esa época, pero nos sirven de pauta para entender el actual sistema de res-- ponsabilidades, sobre todo por el juicio de residencia.

C.- POSTCOLONIALES.

En plena gesta histórica, el prócer José María Morelos y Pavón da al pueblo - mexicano una importante lección al decir en su obra Los Sentimientos de la Nación que "12.- Que como la buena Ley es superior a todo hombre, los que dicten nues-- tro Congreso deben ser tales, que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen - la opulencia y la indigencia, -de donde se sustenta la filosofía social, que mueve -- hoy a las corrientes del pensamiento teórico del derecho laboral- y de tal suerte se

(8) Cfr. Vasco de Quiroga. Información en Derecho, S.E.P., comentado por Carlos Herrejón Peredo. México, 1985.- Págs. 55-60, 175-184 y 199-202.

aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto. 13o.- Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados: y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio..."

Esta vivencia del Cura de Carácuaro, entraña en su esencia el deber insoslayable de contemplar a los mexicanos en igualdad ante la ley, ya sean gobernantes o gobernados, ya sean pobres o ricos, etc., celo que marcó la senda de toda su vida, y es éste el respeto en igualdad a la ley, el que tiene que guiar a todo servidor público.

De sus ideas de avanzada, se gestó el trascendental documento denominado -- "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, texto piramidal de todo el orden constitucional mexicano.

En la obra mencionada, en su artículo 4o. a la letra dice: "Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera".

Como se observa, aquí se plasma el postulado más importante del servicio público, que es la lealtad a la voluntad del pueblo que lo genera; una lealtad que, --- cuando es traicionada, es justo que se castigue a los que han defraudado la confianza

za otorgada, de ahí que observemos en su texto, especialmente en los Capítulos XV, XVIII y XIX intitulados "De las Facultades del Supremo Tribunal de Justicia", "Del Tribunal de Residencia" y "De las Funciones del Tribunal de Residencia", respectivamente, destacándose de estos los siguientes artículos: "Artículo 196.- ... en las residencias de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre. Art. 198.- Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este Tribunal: aprobar ó revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra, y otros delincuentes de estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente. Art. 202.- En el Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos.- siendo este principio básico, para que la justicia esté al alcance de todos. Art. 212.- El tribunal de residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos, que para este efecto se nombre uno por cada provincia. Art. 215.- La masa de estos individuos se removerá cada dos años, saliendo sucesivamente en la misma forma que los diputados del Congreso: y no podrá reelegirse ninguno de los que salgan, a menos que no hayan pasado dos años. Art. 224.- El tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno, y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Art. 225.- Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo, no se oirá ninguna; antes bien se darán aquellos por absueltos y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección. Art. 226.- Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados, exceptuándose las causas en que se admita recurso

de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictara por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquél término. Art. 227.- Conocerá también el tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166. Art. 228.- En las causas que menciona el artículo anterior, se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio, y actuará todo lo conveniente para declarar si ha o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo formará la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes. Art. 229.- Las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia, se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique, y haga ejecutar por medio del jefe, o tribunal a quien corresponda; y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaría quedará archivado. Art. 230.- Podrán recusarse hasta dos jueces de este tribunal en los términos que se ha dicho del Supremo de Justicia. Art. 231.- Se disolverá el tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que no tienen su instalación, y las que sobrevinieren mientras exista; o en pasando el término que fixaren las leyes, según la naturaleza de los negocios".

Transcribimos el Capítulo XIX porque en él encontramos el antecedente más concreto de lo que es el actual procedimiento administrativo disciplinario; podemos afirmar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una réplica contemporánea de este capítulo, como lo desprendemos de las siguientes coincidencias:

- 1a. El artículo 225 del capítulo, es un antecedente del artículo 49 de la Ley invocada, ya que en ambos se conceptúa el derecho de los particulares a poder presentar una acusación en contra de los empleados federales investigados.

- 2a. En el artículo 226 del capítulo, establece el mismo término de prescripción para la responsabilidad administrativa que el señalado en el artículo 78 fracción I de la Ley de la materia, diferenciándose en que en el antecedente se extiende a todo tipo de falta administrativa, y en el ordenamiento únicamente a faltas menores.

- 3a. En el artículo 228 se establece un prototipo de lo que es la facultad de suspender provisionalmente en sus funciones, a aquellos acusados, en los que se hayan presentado elementos presuntivos de culpa, supuesto que en la norma vigente se encuentra señalado en el artículo 64 fracción IV, y sus tres últimos párrafos.

- 4a. En cuanto a la sustanciación del procedimiento y su determinación, el numeral 226 del capítulo es similar al artículo 64 fracciones I, II y III, de nuestra Ley.

- 5a. El artículo 229 en sus postulados, es una expresión visionaria de lo que actualmente prevén los numerales 68, 74 y 75, ya que se desglosa la publicidad cuando se detecta una responsabilidad y quién es el que la aplica, coincidiendo en que sea el Superior Jerárquico.

Los artículos de la Ley no fueron transcritos porque esto se hará al momento del análisis del capítulo tercero del presente trabajo; cabe indicar que también cuenta con semejanzas por su índole palamentaria, con el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se plantea el juicio político, pero nos abstenemos de hacer una comparación con éste, porque no es objeto de nuestro estudio.

Otro antecedente importante lo encontramos en los artículos 38 fracción III, - 39, 40, 43, 44 y 137 fracción V, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso - General Constituyente el 24 de octubre de 1824.

Siguiendo el transcurso del tiempo, en la Constitución de 1857, en sus artículos 103 al 108, de nueva cuenta encontramos que hay una estrecha relación con lo mencionado en los artículos 108 y 110 de nuestra actual Carta Magna, pero basando su criterio únicamente en el juicio político, no así de los empleados sin fuero ni de menor rango, por lo que no puede concedérsele el carácter de un antecedente del - Título Tercero (objeto de nuestro estudio) de la Ley de la materia.

La Constitución original de 1917, en sus artículos 109, 110 y 111, párrafos primero al cuarto, señalaban la casuística específica sobre el juicio político (tema que reiteramos, no es de nuestro estudio), pero el párrafo quinto del último artículo señalado, mencionaba la aparición de una Ley sobre responsabilidades de todos los --- Funcionarios y Empleados de la Federación, estableciéndose que debía ser siempre - juzgado por un jurado popular, en los términos de la fracción VI del artículo 20 --- constitucional, y lo que nos parece muy importante es su concepto de faltas oficia-

los que cataloga como "los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso".

El postulado constitucional tuvo su cristalización en la Ley de Responsabilidades de 1939, la cual contenía seis Títulos, 111 artículos y 6 artículos transitorios. En el artículo 1º se definía como materia de la Ley, a la responsabilidad de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios. En especial, resaltamos de esta Ley los Títulos décimo y undécimo que definían los delitos cometidos por funcionarios públicos, pero tal como lo sostuvo la Corte, según refiere el Maestro Raúl F. Cárdenas, "es indudable que la Ley de Responsabilidades al hacer la distinción entre los altos funcionarios de la Federación y demás funcionarios de la misma, así como de los demás empleados respectivos, no quiso eximir de sanción los demás delitos que cometieran los altos funcionarios que no estuvieran ennumerados expresamente en el artículo 13 de esta Ley; ...ya que es indudable que estos altos funcionarios no solamente pueden cometer las infracciones contenidas en el artículo 13, sino también las que comprende el artículo 18, pues como lo dice el Juez de Distrito en sus agravios, sería tanto como crear una nueva categoría de delitos oficiales de altos funcionarios, que en ese momento lo serían el cohecho, el peculado y la concusión, lo que es inadmisibile". (9)

Sin embargo, en la propia Ley se les tipificó y se les sometió a un régimen -

(9) Ob. Cit. Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- Pág. 90.

especial, presentando un problema teórico fundamental, ya que estos (cohechos, concusión y peculado), al no estar conceptualizados como delitos de altos funcionarios, se llegó al absurdo de que éstos quedaban impunes, como no eran contemplados en el artículo 29 de dicha Ley, reformándose en lo que toca al peculado, pero no así en lo concerniente al cohecho y concusión, además de que derogó diversas disposiciones contenidas en los capítulos X y XI del Código Penal de 1931.

También cabe resaltar que resultó un fracaso esta Ley por la ineficiencia del Jurado de Responsabilidades, además de que su procedimiento resultó sumamente enojoso, como pudo observarse en el capítulo V, ya que exonera de hecho a los altos funcionarios, porque hay una indeterminación jurídica sobre cuál precepto (entre el Código Penal del 31 y la Ley de Responsabilidades de 39) se ha de aplicar para conocer de la concusión, cohecho y peculado.

A grandes rasgos, el procedimiento que aplicaba ésta Ley, era un juez cuando contaba con elementos de juicio suficientes para ser probable la responsabilidad del funcionarios para hacerlo culpable, éste (el juez), podrá girar oficio informándole sobre la resolución que haya tomado y ordenado la aprehensión del funcionario, pidiéndole que lo ponga a su despacho. La autoridad deberá contestar de conformidad esta petición, dentro del término de veinticuatro horas, y después de ser aprehendido, se citará al funcionario y empleado para tomarle declaración preparatoria.

Asimismo, terminado el proceso y resuelto el problema, el juez podrá fijar una parte de los emolumentos que corresponden al empleo, cargo o comisión en el que hubiera cometido el delito o falta oficial que se impute.

En esencia, recoge la distinción que hacen la Constitución del 57 y del 17, -- respecto de la responsabilidad de los funcionarios de la federación, para la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su cargo, como de la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, omitiéndose tipificarlos adecuadamente en el artículo 13 de dicho ordenamiento.

En la Ley de 1979, publicada el 4 de enero de 1980, denominada Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en su artículo 1º establece a la letra: - "Los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan en su cargo o con motivo del mismo, en los términos de Ley", que es en esencia, similar al de la ley del 39. Distingue como delitos oficiales los siguientes: "Art. 3º.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del distrito federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho"; y por faltas oficiales: "Art. 4º.- Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo"; considerando esta división, es sumamente ambigua, ya que una irregularidad administrativa entraña ante todo la desobediencia en mayor o menor grado, a lo ordenado por una Ley.

En la materia que estamos tratando, el Título Tercero de tal ordenamiento es el que en un sentido literal nos dice "Del Procedimiento en los Delitos y Falta Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen de Fuero"; y en un resumen -

más ilustrativo de este procedimiento, nos encontramos con las siguientes etapas:

- Primero.- Remite supletoriamente al Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso (Art. 63).
- Segundo.- Si el juez decreta la falta de elementos, se comunicará al superior jerárquico para que aquél continúe en el ejercicio de sus funciones (Art. 64).
Terminado el proceso penal, el juez remitirá el expediente en su caso, al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos (Art. 65).
- Tercero.- Cuando la sanción sea absolutoria, se le reintegrarán sus derechos laborales, pagándole los emolumentos que se hubieran generado durante su suspensión (Arts. 66 y 67).
- Cuarto.- Cuando sea condenatoria la resolución, se aplicará en todas sus partes la misma (Art. 68).

El Título Cuarto, al establecer la competencia del jurado, especialmente en su Capítulo Segundo, observamos que sus decisiones son inatacables, lo cual nos parece sumamente injusto.

De lo anterior, concluimos que ésta Ley no contemplaba garantías constitucionales indispensables, ya que no había una clara determinación de tiempos de prescripción, y se hacía una duplicación o continuación con el procedimiento penal, pa-

sando a ser este jurado, un juez de jueces.

Lo que es una aberración jurídica, es que no se permitía recurrir esta determinación por vías ordinarias.

Por último, en el artículo 84, también se cometía la inobservancia de los principios jurídicos más esenciales, ya que al Presidente se le consideró omnipotente, toda vez que se le daban atribuciones para intervenir de manera directa en los movimientos de personal del Poder Judicial, tanto Federal como del Distrito Federal, lo que entraña una falta de respeto a la división de poderes o facultades.

Esta Ley resultó casi inaplicada por lo ambiguo, pero consideramos que su más grande error fue precisamente el no vislumbrar que al ser nugatorio el derecho de los gobernados para denunciar y que se sancionen a los corruptos, entrañaba su propia lápida.

C A P I T U L O I I I

APLICACION DEL TITULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A.- MODALIDADES DE LA PRESENTACION DE LA QUEJA O DENUNCIA.

Desde un punto de vista global, el procedimiento administrativo disciplinario - se desvía en la práctica y viola las leyes generales del proceso, constituyéndose -- así en una fórmula política con vestimentas jurídicas.

Para comprender lo anterior, es necesario determinar qué vamos a entender - por proceso y procedimiento.

Proceso para el maestro Cabanellas es el "litigio sometido a conocimiento y resolución de un Tribunal". (1)

(1) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Ed. Heliasta, S.R.L. -- 8a. Edic. Buenos Aires, Argentina, 1974. Vol. III. Voz Proceso.- Págs. 391 - 392.

El actual Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, nos dice que el proceso "es una relación jurídica, autónoma y compleja, de naturaleza variable, que se desarrolla de situación en situación, mediante los hechos y actos jurídicos, conforme a determinadas reglas de procedimiento, y que tiene como finalidad la resolución jurisdiccional del litigio, llevado ante el juzgador por una de las partes o atraído al conocimiento de aquél directamente por el propio juzgador" -- (2) siendo esta definición semejante a la que nos ofrece el Maestro José Becerra Bautista. (3)

En el Derecho Administrativo, para el Maestro Miguel Acosta Romero cataloga a éste como "el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, -- mediante una sentencia". (4)

En un sentido general, proceso lo podemos entender como una vinculación jurídica de personas, que en una controversia de intereses o en la búsqueda de declaración que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas que se vean resueltas -- y/o concretizadas por medio de una sentencia, siguiendo para el efecto una serie de actos previstos por la ley.

Procedimiento presenta las siguientes connotaciones:

- (2) García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Edit. Porrúa, S. A. México, 1974.- Págs. 21 - 22.
- (3) Becerra Bautista, José. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil. -- Ediciones de América Central, S. A. 2a. Edic. México 1970.- Págs. 31 - 33. Ob. Cit. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 340.

- a) El Maestro Eduardo Pallares nos dice que "el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo". (5)
- b) Guillermo Cabanellas lo define como "el conjunto de formalidades que deben ser observadas por los justiciables o con respecto a ellos, cuando se dirigen a las jurisdicciones o para obtener, ya sea la comprobación o respecto de un derecho preexistente y reconocido o violado, ya sea el reconocimiento en su provecho de un derecho nuevo.
Conjunto de reglas impuestas por la ley al titular de un derecho para hacer lo valer en justicia". (6)
- c) El catedrático Miguel Acosta Romero lo entiende como "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto". (7)

En un sentido poético e interrelacionando los conceptos anteriores, podemos decir que es el rito de la norma; en un sentido estrictamente jurídico, viene a ser el conjunto de trámites o pasos a seguir que desembocan en la realización de un acto o en la determinación de una problemática jurídica planteada.

Por consiguiente, y siguiendo una analogía con la doctrina penalista, el procedimiento viene a ser el género y el proceso de especie, que es también aplicable en materia administrativa.

- (5) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S.A. 4a Edic. México, 1963. Voz Procedimiento.- Pág. 594.
(6) Ob. Cit. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Voz Procedimiento.- Pág. 390.
(7) Ob. Cit. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo.- Pág. 340.

Con base en lo anterior, se establece que existe un procedimiento administrativo disciplinario, previsto en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hipótesis de trabajo que en su momento justificaremos para formular la conclusión definitiva.

Todo procedimiento tiene un inicio y en el que nos encontramos comentando, puede presentar las siguientes modalidades:

- 1.- Desde el punto de vista de los intereses afectados.
 - a) Queja.
 - b) Denuncia.

- 2.- Desde el punto de vista del perjuicio causado puede iniciarse por:
 - a) Oficiosamente por autoridad.
 - b) Por inconformidad de particulares (ya sea por queja o denuncia).
 - c) Por anónimos o hechos notorios.

La primera clasificación es la que se consigna en el Artículo 49 primer párrafo de la ley en consulta; en un orden teórico, ésta pauta pretende hacer una similitud (que para nosotros es inoperante), con lo que sería un proceso penal, toda vez que hay una total diferencia entre lo que es la queja administrativa y la queja penal, y denuncia administrativa con la denuncia penal, considerándose en ambos casos presupuestos fundamentales de procedibilidad que nosotros consideramos inaplicables durante la iniciación de estos procedimientos.

La queja, en un orden procesal, se da cuando hay una afectación de intere--

ses privados y particulares a cargo de un servidor público, en detrimento de la persona quejosa de manera directa. (8)

Para la denuncia, el presupuesto es que se cause un daño a la sociedad, o de manera indirecta al denunciante. Como las Contralorías Internas actúan de manera política, se ha dado el caso de que se han tramitado anónimos, notas periodísticas, hechos notorios, llamadas telefónicas, etc., con una aparente violación flagrante -- del procedimiento y las reglas más elementales de carácter procesal. (9)

Doctrinalmente, a la queja administrativa se le ha pretendido que tenga similitud con la querrela penal, se le ha conceptualizado de diversas formas: en el diccionario de Cabanellas se define como la "querrela o acusación criminal. Petición judicial para invalidar una disposición de última voluntad. Acto procesal contra una autoridad"; así también define a la querrela como "la demanda en el procedimiento criminal, la acusación ante el juez o tribunal competente, para ejercitar la acción penal contra los responsables de un delito". (10)

El fallecido maestro Eduardo Pallares la conceptualiza (refiriéndose a la querrela) como: "la acusación o queja que uno pone contra otro que le ha hecho algún agravio o cometido algún delito, pidiéndose se le castigue". (11)

En la Enciclopedia Jurídica Omeba aparecen los siguientes criterios: "Abraham

- (8) Ob. Cit. Cfr. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.- Pág. 22.
- (9) Ibídem. Cfr. ...- Págs. 22 - 23.
- (10) Ob. Cit. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Vol. III. Voz Querrela.- Págs. 441 - 442.
- (11) Ob. Cit. Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Voz Querrela.- Pág. 632.

Bartoloni Ferro. Es el acto procesal por el cual se ejercita la acción penal por -- uno o más delitos determinados contra sus indicados autores, ante juez o tribunal competente, proveyendo los medios en su comprobación y solicitando los medios -- asegurativos de las personas responsables y de sus bienes.

Mario Oderigo. Es el acto por el cual una persona legítimamente autorizada, ejercitando la acción penal pone en conocimiento del juez la noticia que tuviere -- acerca de un delito.

Ernesto Von Beling. La solicitud hecha ante el tribunal para que éste conozca en un determinado objeto procesal, mediante una actividad independiente.

Carlos Tejedor. El primer escrito que pone en noticia del juez del delito y -- ofrece la información necesaria para su comprobación, pidiendo quedada por bastante, se proceda a la prisión del reo". (12)

En general, la querrela que en materia penal se reserva para delitos que afectan la esfera jurídica particular de un sujeto, si bien tiene cierta analogía con la queja administrativa en contra de un servidor público, presenta entre sí grandes diferencias:

- 1.- La queja administrativa puede ser formulada por un particular o autoridad, - el cual una vez iniciado el procedimiento, no es factible el perdón, mientras que en la querrela, el perdón es un elemento que extingue sus efectos.

(12) Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Voz Querrela.- Págs. 941 - 942.

Este supuesto se da en la práctica de lo que es un trámite administrativo, porque haciéndose del conocimiento de la autoridad sancionadora, ésta inicia la investigación y busca allegarse de los elementos para poder resolver condenatoria o absolutoriamente. En la materia penal, como únicamente afecta a su esfera jurídica, sin perturbar en gran medida el interés público, se hace factible que se perdone al presunto responsable, siendo una causal de extinción del procedimiento, en los términos del Artículo 93 del Código Penal aplicable en materia federal.

2. La queja entraña la actividad inmediata del órgano investigador que coincide con el sancionador, mientras que en la querrela siempre se emite, para iniciar una averiguación previa, siendo diferente el órgano que ha de evaluarla para determinar si es factible la imposición de una pena.
3. La queja puede ser formulada directamente por el afectado por medio de un escrito o en comparecencia, pero también puede ser establecida por notas periodísticas, anónimos, telefonemas, etc.; la querrela forzosamente necesita ser formulada por el particular y ratificada ante el representante social.

De lo anterior concluimos que la afectación de intereses que plantean la queja y la querrela, en sus presupuestos y competencias, son totalmente encontradas y resulta inadmisibles que se haga una analogía de los mismos.

En la denuncia administrativa y penal, se ha pretendido que exista una mayor similitud, que podemos apreciar en lo siguiente:

- a) En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se aprecia el siguiente criterio:

"Unas veces es facultativa y otras obligatoria, la puede efectuar una persona capaz, que presencie la comisión de cualquier delito que de lugar a la acción pública o que por algún medio tuviere conocimiento del mismo, ante el juez competente, los funcionarios del Ministerio Fiscal y los funcionarios y empleados superiores de la policía de la capital y territorios nacionales. La denuncia corresponde únicamente en los delitos que dan lugar a la acción pública". (13)

- b) En el Diccionario de Derecho Usual del maestro Cabanellas, la encontramos como un "acto por el cual se da conocimiento a la autoridad por escrito o verbalmente, de un hecho contrario a las leyes, con objeto de que ésta proceda a su averiguación y castigo". (14)
- c) Para el tratadista Fenech "entendemos por denuncia el acto procesal consistente en una declaración de conocimiento emitida por una persona determinada en virtud de la cual proporciona al titular del órgano jurisdiccional la noticia de un hecho que reviste los caracteres del delito o falta". (15)

Como se observa, la denuncia administrativa presenta una mayor elasticidad y se justifica en el hecho de que la autoridad sancionadora debe de valerse de los medios que tenga a su alcance para buscar autocorregir las conductas anómalas de los servidores públicos dependientes.

- (13) Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VI. Voz Denuncia.- Págs. 760 - 761.
- (14) Ob.Cit. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Voz - Denuncia.- Pág. 614.
- (15) Apud. García Ramírez, Sergio y Adato de Ibarra, Victoria. Prontuario de Derecho Procesal Penal Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. 1a. Edic. México, 1985.- -- Pág. 24.

Entre la denuncia administrativa y penal, existen las siguientes diferencias:

1. La denuncia penal tiene que ser expresa del afectado, o cualquier persona debidamente identificada, o en su defecto, por autoridad competente, o en el caso de flagrancia; mientras que en la administrativa, basada en un interés indirecto, puede ser formulada por particular o autoridad, sin que medie en su desahogo la necesidad de que la haya firmado, ya que esta se puede presentar en hojas sin firma, por teléfono, reportes radiofónicos, etc., en aras de una mayor expeditéz del procedimiento administrativo disciplinario.
2. La denuncia administrativa, puede ser formulada ante diversas instancias, y la denuncia penal forzosamente será ante el Ministerio Público.

De los anteriores comentarios referidos a la queja o denuncia, cabe resaltar que entre ambas realmente no existe una diferencia de fondo, por lo que es conveniente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que se deje por economía procesal una sola denominación, proponiendo que sea la denuncia, máxime que la semántica llevada a los extremos, provoca siempre agravios a los particulares.

En nuestro concepto, es inadmisibile la práctica de recibir anónimos ya que se desvirtúa el derecho de audiencia y la equidad entre las partes, toda vez que se provoca molestia sin causa ni fundamento a los particulares responsables; además de la inseguridad jurídica que se establece en lo general, creemos que lo más importante es determinar con precisión lo que éste significa, y para el efecto, el autor Guillermo Cabanellas nos manifiesta lo siguiente, en relación con el anónimo: "Se dice del escrito sin firma, o con firma desconocida que tiene por objeto ame-

nazar, insultar, inculpar, delatar o acusar a alguna persona.

Las denuncias anónimas no deben ser admitidas y toda inculpación debe ir firmada por la persona que la haga". (16)

Constituyéndo también un acto de molestia que va en contra del espíritu del Artículo 16 Constitucional.

De todo lo anterior, podemos decir que denuncia (en base a nuestro concepto unificador que proponemos) es todo aviso o comunicación de hechos u omisiones, que afecten intereses particulares o sociales, atribuídos a un servidor público, y -- que se encuadren en alguno de los supuestos que son considerados como faltas administrativas.

B. ACUERDO DE INICIO.

Dentro del procedimiento administrativo disciplinario como observamos, una vez recibida una denuncia por la Contraloría Interna de la dependencia o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se acostumbra dar cuenta con -- ella y dictar su radicación procesal, por medio de un proveído denominado Acuerdo de Inicio.

Para el análisis jurídico de este acuerdo, necesitamos comprender los siguientes aspectos:

(16) Ob. Cit. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Voz Anónimo.- Pág. 183.

I. SUPLETORIEDAD.

¿Qué Código Procesal es aplicable, cuando es omisa la Ley comentada?

De aquí parte la gran inaplicabilidad que padece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debido a que no hay un criterio uniforme (no existe un manual de procedimientos para fincar la responsabilidad) para determinar si se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Código Federal de -- Procedimientos Penales, siendo como consecuencia regulatorio el derecho de los participantes para defenderse de las arbitrariedades cometidas por los servidores públicos.

Los que están a favor de que sea considerado el Código Federal de Procedi-- mientos Penales, esgrimen a su favor los siguientes elementos:

1. El artículo 45 de la Ley de la materia, expresa textualmente lo siguiente: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, - así como la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal". Como se observa, el ordenamiento mencionado es expreso en -- darle a este numeral la extensión competencial de supletoriedad para toda esta disposición legal.

Pero existen a este criterio las siguientes consideraciones:

- a) No puede existir identidad de atribuciones entre una autoridad - persecutora como lo es el Ministerio Público, del orden federal o el juzgador de la materia penal, y una entidad autocorrectora de la Administración Pública.

- b) Los medios para hacer valer sus determinaciones son diametralmente opuestos, porque en el proceso penal el juez tiene la facultad de dictar medidas correctivas para hacer cumplir sus sentencias, mientras que la autoridad administrativa, para ejecutar sus resoluciones utiliza directamente a los superiores jerárquicos para que estos impongan la sanción. Verbigracia, al imponer el juez penal una sanción de 20 años a una persona por haber cometido ésta el delito de homicidio, tuvo que haberse comprobado previamente el cuerpo del delito y la presunta responsabi--dad, haberse ejercido la investigación a cargo del Ministerio Público, y en vista de lo anterior el reo es recluído en una peni--tenciaria, dado lo anterior, una autoridad administrativa (por --ejemplo la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pú--blica), al recibir una denuncia en contra de algunos servidores --públicos por faltas administrativas, inicia una investigación, (pun--to que analizaremos posteriormente) y después que ha encontra--do los elementos que hagan presumir alguna violación de las --obligaciones contempladas en el artículo 47, ésta misma entidad mandará citar al presunto responsable y una vez que tenga ve--rificativo la audiencia en donde se ofrecerán, admitirán y desaha--garán todas las pruebas de cargo y descargo, la propia entidad dictará la resolución imponiendo alguna sanción o declarando in--subsistente la procedencia.

Como observamos en nada se parece absolutamente el proceso penal al proce--dimiento administrativo disciplinario, siendo ilógico en consecuencia que se pretenda hacer una supletoriedad del ordenamiento adjetivo comentado.

- c) En una interpretación sui géneris, la Guía para la Aplicación de Responsabilidades en el Servicio Público, elaborada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, omite citar al Código Federal de Procedimientos Penales, como un ordenamiento supletorio en el trámite administrativo, máxime que su ubicación dentro de la Ley (artículo 45) se da en el Título Segundo, regu-
lando al Juicio Político.
- d) El procedimiento administrativo presenta una sola fase procesal, mientras que en el procedimiento penal existen primordialmente tres fases: la investigación del delito, a cargo del Ministerio Público, haciendo la consignación del expediente al juzgado, el cual dicta un auto de radicación, se abre una dilación probatoria de 72 horas para resolver sobre la situación jurídica, se toma declaración preparatoria, se reciben pruebas y dentro de este período se dicta el auto de formal prisión o sujeción al proceso. En el caso de que se dicte auto de libertad por falta de elementos para procesar o de libertad absoluta, no se inicia el proceso hasta que se tengan más elementos.

La segunda parte abarca la etapa de la instrucción, que comprende el término para ofrecer pruebas y la admisión y desahogo de éstas.

La tercera etapa será desde el auto que declara cerrada la instrucción, el período de conclusiones otorgado a la defensa y al Ministerio Público, la audiencia de vista y la sentencia. (Artícu-

los 14 tercer párrafo y 20 constitucional).

En nuestro concepto, en nada absolutamente es paralelo el procedimiento administrativo disciplinario al proceso penal.

2. Los que están en favor del Código Federal de Procedimientos Civiles, se basan en una regla que le confiere a este ordenamiento, la supletoriedad en la mayoría de las controversias administrativas, por ejemplo en la Ley de Amparo, y el Código Fiscal de la Federación, además en lo que indica la Guía para la Aplicación de Responsabilidades en el Servicio Público de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en sus páginas 27 a 33.

Nosotros tampoco estamos de acuerdo en este criterio puesto que saltan a la vista las siguientes observaciones:

a) En el procedimiento Civil Federal, existe una trípode procesal, formada por las partes y el juzgador, ante el cual se dirime la controversia de intereses.

Las partes son vistas por la doctrina de la siguiente forma:

Parte en sentido material. Las personas físicas o morales que intervienen en un juicio sobre las cuales recaen los resultados de la sentencia de fondo, término y fin del proceso.

Las partes en principio siempre son dos, la que ataca y la que se defiende, llamadas comúnmente parte actora o demandante y parte demandada.

Parte en sentido Formal. Todo ser humano desde que nace hasta después de su muerte, puede ser parte material en un juicio, porque las sucesiones, así como los menores o incapacitados pueden demandar y ser demandados ante los tribunales.

Pero a pesar de ello no todos pueden comparecer por sí mismos a defender sus propios derechos, esto mismo sucede con las personas morales. En estos casos surge la necesidad de la representación, y son los representantes, precisamente los que en teoría se denominan partes formales. (17)

El órgano jurisdiccional tiene en su concepto la siguiente connotación: "Persona a la que de manera permanente o accidental se le ha conferido la potestad de administrar justicia", (18) lo que significa aplicar el derecho por vía del proceso.

Así como también, juez es entendido como "Funcionario del Poder Judicial en quien se delega el ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado, es el encargado de la función pública de administrar justicia, quien mediante proceso y con imperium resuelve, a través de sentencias que adquieren la calidad de cosa juzgada, los conflictos sometidos a su decisión. Es el principal promotor de justicia por lo cual se le debe de conocer su alta dignidad". (19)

En el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo primero el ---

- (17) Ob. Cit. Cfr. Becerra Bautista, José. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil.- Págs. 61 - 63.
- (18) Ob. Cit. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Voz Juzgador, Juzgar. Pág. 322.
- (19) Ob. Cit. Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal. Tomo I. Voz Juez.- Pág. 1001.

cual a la letra dice "sólo pueden iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario", encontramos que es fundamental para incoar cualquier tipo de controversia, la preexistencia de intereses encontrados que se presentan ante un órgano jurisdiccional, para ser resueltos.

En el Procedimiento Administrativo Disciplinario, no existe una contrariedad de intereses, ni hay un órgano catalizador o decisorio de los mismos, puesto que el servidor público va a buscar en su defensa, que se desvirtúen los hechos irregulares que le atribuye la autoridad y/o particular, siendo la propia contraloría la en cargada de decidir si logró tal objetivo.

- b) Tampoco puede ser aplicable porque los intereses que contempla el Código Adjetivo citado, son esencialmente a petición de parte, y con impulso procesal de estas, existiendo la posibilidad de desistirse de la acción o instancia intentada por el actor, o de las excepciones hechas valer por el demandado, según se aprecia en los artículos 373, fracciones I, II y III, 375 primer párrafo y 376 del Código Federal de Procedimientos Civiles, mientras que el procedimiento administrativo disciplinario no es substanciado por impulso procesal de ninguna parte, ya que es la propia autoridad investigadora la que indaga directamente todas las vertientes del problema planteado, de acuerdo con la importancia, nivel jerárquico del servidor y las circunstancias especiales que rodean al asunto, no existiendo desistimiento de la denuncia, ya que en esencia se están salvaguardando o pretendiendo salvaguardar la eficiencia del servicio público.

c) El procedimiento civil invariablemente se presenta por medio de un escrito que es puesto a consideración de la autoridad judicial, debidamente firmado, reuniendo todas las características que previene el artículo 322 del Código adjetivo citado, mismo que a la letra dice "La demanda expresará:

- I. El tribunal ante el cual se promueva.
- II. El nombre del actor y el del demandado.
Si se ejercita acción real o de vacancia, o sobre demolición de obra peligrosa o suspensión y demolición de obra nueva, o sobre daños y perjuicios ocasionados por una propiedad sobre otra, y se ignora quien sea la persona contra la que deba enderezarse la demanda, no será necesario indicar su nombre, sino que bastará con la designación inconfundible del inmueble, para que se tenga por señalado al demandado. Lo mismo se observará en caso s análogos y el emplazamiento se hará como lo manda el artículo 315.
- III. Los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente, con claridad y precisión de tal manera que el demandado puede producir su contestación y defensa.
- IV. Los fundamentos de derecho, y
- V. Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos".

Mientras que para el procedimiento administrativo disciplinario, no existe una regla que establezca la forma en la cual se reciban las denuncias que formulen los particulares afectados, autoridades o terceros, pudiendo verificarse por notas periódicas, escritos, telefonemas, anónimos, oficios o cualquier otro medio que haga

del conocimiento de las Contralorías Internas o de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la realización de algún hecho irregular atribuido a un servidor público.

Por estos tres apartados se llega a la conclusión de que no puede ser aplicado supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que su naturaleza va totalmente en contra de la Ley de la Materia.

3.- En la praxis, las autoridades de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ante la rigidez de un sistema legislativo y la falta de una decisión política, que corrija las deficiencias estructurales de la ley en estudio, han implementado una mezcolanza infundada que origina una confusión jurídica en la implementación del procedimiento.

Pretender fundir la materia civil y la penal en su aspecto adjetivo, es como querer juntar el agua y el aceite, dado lo encontrado de los derechos que tutelan, de los fines que se persiguen y sobre todo, de la justicia que debe de reinar dentro de la teleología del procedimiento en general.

Es también triste que a este procedimiento, al hacerse una serie de artificios para investirlo de cierta solemnidad, se le esté utilizando como simple conjunto normativo represor de control político, ya que difícilmente se llega a incoar en contra de altos funcionarios, y cuando se busca perjudicar justa o injustamente a un servidor público inconveniente a los intereses en el poder, surgen argumentos civiles, penales, administrativos, laborales, etc., que posibilitan la sanción más grave, negándose por ende en esencia el ideal de los antiguos romanos "Justicia est constant et perpetuas voluntas, jusun quique tribure", Justicia es la constante y perpe--

tua voluntad de dar a cada quien según su propio derecho.

Como podemos entender una práctica tan nefasta? La respuesta, ineludible--- mente radicará en la búsqueda de una conservación de status, que en algunos casos no llega a corresponder a las reglas generales y estaticas de la equidad o la hermenéutica jurídica, puesto que el aspecto político al enseñorarse sobre los hechos y la realidad, termina por ser un mero instrumento de dominación, dejando a un lado el supremo fin que es la preservación de la honradez en un sistema, sin una Ley capaz de cumplirse, las arbitrariedades sobrepasarán las razones de la palabra y la demagogia.

4.- En nuestro concepto al no ser aplicable supletoriamente en estricto derecho, ninguno de estos dos ordenamientos, es claro suponer que la opción más viable, sería dotar al Título Tercero, comentado, de una parte adjetiva, que contemplara las características esenciales de su tramitación, o la tan anhelada creación de un Código de Procedimientos Administrativos, con un título especial para este tipo de asuntos, el cual sería un tema de tesis para investigaciones posteriores.

II. AUTO DE RADICACION O ADMISION DE LA DEMANDA.

Al no existir en nuestro criterio, una supletoriedad jurídica aplicable a este tipo de asuntos, surge la siguiente interrogante. ¿Es similar el acuerdo de inicio al auto de radicación o al auto de admisión de la demanda?

Para dilucidar esta controversia, por auto de radicación entendemos que "una vez formulada la consignación de actuaciones por el Ministerio Público, el asunto pasa a consideración de la autoridad jurisdiccional. Con ello se abre el proceso, -

propiamente dicho, y se inaugura su primera fase, denominado sumario o instrucción. El primer acuerdo judicial que en ésta se adopta es el denominado auto de radicación, de inicio o cabeza de proceso, que carece de requisitos formales específicos.

Desde el auto de radicación existe la relación jurídica procesal". (20)

Por lo que respecta a la admisión de toda demanda en el procedimiento civil, ésta se debe realizar como un acto que se encuadra dentro de la función jurisdiccional, ya que es el punto de partida para establecer la posible adaptación de una norma de carácter general y abstracta a los casos particulares, la cual tiene fuerza obligatoria, mientras que en el procedimiento administrativo procede por cuenta propia y tiende a satisfacer directamente los intereses del Estado, garantizados por el derecho objetivo. (21)

De lo anterior se desprende que ninguno de estos procedimientos que someramente hemos visto, puede adecuarse a los efectos que entraña un acuerdo de inicio en el procedimiento administrativo disciplinario, los cuales pueden ser:

1. Es la forma por la cual se da apertura a un expediente, generado por una denuncia o una investigación.
2. La apertura del expediente, no prejuzga la comisión de una falta administrativa, sino tan sólo es reflejo de la actividad indagatoria que tie-

(20) Ob. Cit. García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal.- Págs. 365 366.

(21) Cfr. Bañuelos Sánchez Froylán. Práctica Civil Forense. Cárdenas Editor y Distribuidor. 8a. Edic. México, 1987. Tomo 1r. Pág. 177.

nen encomendadas todas las contralorías internas o la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3. En nuestro concepto el Auto de Inicio debería de desaparecer, y ser -- substituído por una simple razón de actuaciones, en donde se motive y funde el inicio de este trámite, puesto que el fin esencial se va a generar y agotar en la audiencia, y es irrelevante que se dicte con la serie de fundamentos que cotidianamente se esgrimen.

Lo anterior se motiva porque al darle una excesiva formalidad a tal auto, se estarán causando actos de molestia al servidor público, sin que aún se encuentren agotadas las investigaciones y por consiguiente existe la carencia de fundamentación y motivación, requisitos sine qua non de todo acto de autoridad en los términos -- del artículo 16 constitucional, el cual a la letra nos dice en su primer párrafo: -- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesio---nes, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

En conclusión, el acuerdo de inicio no tiene una naturaleza jurídica que pueda encuadrarse en el procedimiento penal o civil, ya que sus efectos son meramente administrativos sin una motivación adecuada, y por consiguiente sería conveniente cambiarlos por simples razones de entrada, las que no harían imputación o acto de molestia alguno, al servidor público investigado.

C.- ELEMENTOS DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD.

El artículo 64 de la Ley en estudio, es omiso en el procedimiento analizado, por lo que deja a la libre voluntad de la autoridad y/o servidor público acusado, la determinación de los elementos de éste.

Siguiendo la teoría general del proceso, encontramos nosotros cómo principales elementos los siguientes:

I. PRESUPUESTOS.

- 1º La existencia de una denuncia, tema que estudiamos en el apartado anterior.
- 2º La realización de una investigación para determinar la presunta responsabilidad del servidor público señalado como infractor.

Podríamos hacer un paralelismo con lo que sería la averiguación en el procedimiento penal, la cual es conceptualizada como "la actividad que despliegan tanto las autoridades judiciales como las del Ministerio Público y Policía Judicial, para comprobación de los delitos en la presunta responsabilidad de los inculpados". (22).

Asimismo, Averiguación Previa "es el conjunto de actividades que desempeña el Ministerio Público, para reunir los presupuestos y requisitos de procedibilidad necesarios para ejercitar la acción penal". (23)

- (22) Ob. Cit. Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y Términos Usuales en el Proceso Penal. Voz Averiguación. Tomo I.- Pág. 310.
- (23) Ibídem. Tomo I. Voz Averiguación Previa.- Pág. 310.

Para la indagación administrativa, las Contralorías Internas o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se han valido de los siguientes medios:

- 1.- Por medio de testimoniales, esto es por medio de declaraciones de los --- afectados, otros servidores públicos o en general de cualquier persona que le consten hechos relativos a la supuesta información.
- 2.- Los documentos privados, ya sean firmados o no por los particulares afectados o no, así como actuaciones, notas periodísticas, reportes radiofónicos, en sí cualquier escrito que sea emitido por autoridad competente, pero que aporte datos que permitan comprobar el ilícito administrativo.
- 3.- Documentos públicos, consistentes en actas administrativas, oficios, circulares, y en general por cualquier documento expedido o formulado por cualquier autoridad en ejercicio de sus funciones.
- 4.- La pericial, sobre todo la de tipo contable que se desenvuelve en un proceso de verificación y cruce de datos denominado auditoría, ya sea de tipo financiero, sobre recursos humanos, recursos materiales o de tipo general, cuando abarca estos tres aspectos.

Estos elementos los habremos de estudiar más a fondo en el apartado siguiente.

Analizado lo que sería la investigación y los medios usuales que se utilizan - en ésta, se pasa al punto neurálgico de procedibilidad de este trámite, que es la - presunta responsabilidad.

Responsabilidad es denominada como "deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto conciente y voluntario". (24)

En materia penal se le conceptúa como "la que se concreta en la aplicación de una pena por acción u omisión -dolosa o culposa- del autor de una u otra.

Es estrictamente personal, de interpretación restringida de irretroactividad --, prohibida, de voluntariedad presente y de orden público". (25)

Dentro del campo administrativo, un concepto que resalta respecto a la responsabilidad en materia oficial, es el que brinda el Maestro Andrés Serra Rojas, al indicar que es "la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la Ley por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño". (26)

Analizados estos conceptos de responsabilidad, nosotros la entendemos como el presupuesto procesal que establece la obligación de sometimiento de un infractor, a la sanción que la Ley establece a su conducta, mediante la comprobación y consiguiente adecuación del hecho ilícito que se le atribuye, al hecho abstracto -- que la Ley contempla.

- (24). Ob. Cit. Cabanellas, Guillermo. Diccionario del Derecho Usual. Tomo III. - Voz Responsabilidad.- Pág. 574.
(25). Ibid. Tomo III. Voz Responsabilidad Penal.- Pág. 579.
(26). Ob. Cit. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I.- Pág. 463.

En materia administrativa, no podemos hablar de un cuerpo del delito, y sería absurdo establecer un cuerpo de la infracción, ya que la responsabilidad en su sentido lato abarca la conducta, desde el punto de vista de la sujeción del infractor al orden establecido.

Con lo anterior encontramos que la responsabilidad administrativa, siempre se rá atributiva, y para que surta sus efectos necesariamente tendrá que ser comprobada.

Dentro del procedimiento administrativo disciplinario, se habla siempre de una presunta responsabilidad.

La presunción es definida como "la conjetura o indicio que sacamos ya del modo que generalmente tienen los hombres de conducirse, ya de las leyes ordinarias de la naturaleza, o bien la consecuencia que saca la Ley o el Magisterio de un hecho conocido, para averiguar la verdad de un hecho desconocido o incierto".
(27)

Aunque en su concepción más real vendría a ser el de indicio el cual adquiere el significado de: "Cualquier acción o señal que da a conocer lo que está oculto; la conjetura producida por las circunstancias de un hecho; la sospecha que hace formar un hecho desconocido de que se trata". (28)

Para el Maestro Díaz de León, indicio "son los signos, señales, razgos o hue-

- (27) Joaquín Escriche Apud. Ob. Cit. Bañuelos Sánchez Froylán. Práctica Civil - Forense. Tomo I. Voz Presunción.- Pág. 719.
(28) Ibib. Voz Indicio.- Pág. 719.

Las que sirven para presumir que un hecho o acto pudo suceder o que ha sucedido. En otras palabras, toda acción o circunstancia relacionada con el hecho que se investigó y que permite inferir su existencia y modalidad, es un indicio; así todo hecho que guarde relación con otro, puede ser llamado indicio". (29)

De lo anterior desprendemos que más que una presunta responsabilidad (que es el término utilizado por las Contralorías Internas y por la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación), vendría a ser una responsabilidad indiciaria, por cuanto no se ha configurado ni aún presuncionalmente, la comisión del incumplimiento a los deberes establecidos en el artículo 47 de la Ley de la materia.

II. SUJETOS.

1.- El servidor público. Este ya ha sido analizado en el Capítulo Primero de esta Tesis y es requisito indispensable para poder iniciar o continuar una tramitación en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.- Autoridad. Elemento también ya analizado en el Capítulo Primero de esta Tesis.

III. OBJETO.

El por qué de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

(29) Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal. Tomo I. Voz Indicio.- Pág. 942.

tiene sus causas en dos factores fundamentales.

- 1.- En lo jurídico, pretendió ser un sistema legal que sancione a los infractores de la Ley, atribuyéndoles una responsabilidad, en un principio indiciaria y después de una investigación y audiencia, determinar su existencia y consiguiente sanción, como hemos visto, no se ha llegado a cumplir por las deficiencias de su estructuración.

- 2.- En lo político, como lo indica su propia exposición de motivos, intenta ser un freno a la corrupción, vicios burocráticos, y en general, a todas aquellas irregularidades que se vienen presentando en la administración pública, buscando ser el instrumento para el control de la disciplina interna con fines eminentemente publicitarios, basados en el principio de que un sistema de autocorrección que es conocido, sencillo y rápido, asegura la sujeción de los gobernados, y pasa a ser un elemento de control político; más en la práctica, la corrupción no se ha llegado a detener porque como hemos observado, es complejo el sistema de responsabilidades que se forma es poco conocido, y presenta contradicciones jurídicas que necesitan urgentemente ser corregidas.

Por lo expuesto, consideramos que la responsabilidad indiciaria, al depender de factores políticos en su origen, engendra una constante posibilidad de que el actuar de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no sea equitativo, en aras de la conservación de un status o de la represión de la disidencia, la que vicia el contexto jurídico de justicia y equidad, que debe reinar en todo procedimiento.

D.- AUDIENCIA CONFORME EL ARTICULO 64.

El procedimiento político disfrazado con tintes de judicial, trata de encontrar una justificación a su legalidad, al establecer en su artículo 64 lo siguiente:

"ARTICULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas 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 de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II.- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, 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 elementos suficientes para resolver o advierte 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 de 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 resultaran 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".

En el encabezado, se refiere que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, seguirá para la imposición de las sanciones, un procedimiento que resulta sobremanera obscuro, y a nuestro criterio no alcanza a cubrir los requisitos de formalidades esenciales a que alude el artículo 14 Constitucional.

Como preámbulo al análisis concreto de lo que es todo el artículo, la garantía de audiencia es vista para la doctrina y la Suprema Corte de Justicia, de la Nación de la siguiente manera:

- 1.- Audiencia.- En la Enciclopedia Jurídica Omeba se define como "el acto por intermedio del cual una autoridad administrativa o judicial, en función de juzgar, oye a las partes o recibe las pruebas". (30)

La audiencia en general, es vista por el Muestro Eduardo Pallares como "el acto que el Juez o Tribunal oye a las partes o recibe pruebas". (31)

El autor Cabanellas la define de la siguiente manera: "acto de oír un juez

(30). Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Voz Audiencia.- Pág. 939.
(31) Ob. Cit. Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Voz Audiencia.- Pág. 98.

o tribunal a las partes, para decidir los pleitos y causas". (32)

En nuestro concepto, no existe audiencia porque no hay partes que diriman - sus controversias ante un juzgador, ya que las Contralorías Internas o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vienen a ser simples oidores de la defensa del servidor público indiciariamente responsable, no presentándose en esta diligencia ni a los testigos que deponen en su contra, ni a los denunciados o autoridades que los señalan como culpables, pasando en la realidad a ser una simple comparecencia desprovista de eficiencia procesal.

2.- Conforme a la doctrina, las formalidades esenciales del procedimiento a -- que alude el artículo 14 Constitucional, se podrán resumir siguiendo al -- maestro Humberto Briseño Sierra, como directrices procesales, debiéndose tener una bilateralidad en la audiencia, ante órganos estatales competentes, evitándose los "ex post facto" (surgen después del acto). (33)

3.- A la garantía de audiencia, la doctrina la ve de la siguiente manera: la -- titularidad de la garantía de audiencia.

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, co-- rresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo 1º -- constitucional. Los atributos accidentales de las personas, tales como nacionalidad, la raza, la religión, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tu-

(32) Ob. Cit. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. -- Voz Audiencia.- Pág. 238.

(33) Cfr. Briseño Sierra, Humberto. Estudios de Derecho Procesal. Cárdenas --- Editor y Distribuidor. Tomo II. México, 1980.- Págs. 412-413.

tela que imparte la garantía de audiencia.

El juicio de que habla el artículo 14 de nuestra Carta Magna, se traduce en un procedimiento que válidamente puede desenvolverse ante las autoridades que se indican en las siguientes hipótesis:

- a) Ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole formal sea administrativa), cuando el bien materia de la privación salga de una esfera general, para ingresar a otra particular (juicios civiles y de trabajo).
- b) Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación, ingrese a la esfera del Estado. O cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra a subordinación.

La garantía de audiencia se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica: El juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades esenciales del proceso; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes, con antelación a la causa que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia, mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, es evidente que esta garantía sea susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en este artículo una verdadera y sólida protección de sus bienes jurídicos, integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

Por lo anterior, cualquier ordenamiento adjetivo bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la índole misma de la función, estatuir la mencionada oportunidad de defensa, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado.

Además de concederle una segunda oportunidad para probar los hechos en los que finque su defensa.

Cualquier procedimiento adjetivo que consigna dichas oportunidades (defensa y probatorias) cumple con las formalidades del procedimiento.

En las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales tales como las notificaciones, emplazamientos, término para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación.

Los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

La decisión de un conflicto jurídico, impone la necesidad de conocer éste y para que el órgano decisorio tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto respecto del que se suscita manifieste sus pretensiones, de esta manera, el órgano podrá resolver conforme a derecho. (34)

(34) Cfr. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición. México, 1965. Pags. 470-487.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y además, cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, independientemente de que la ley no establezca requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acto reclamado, la autoridad queda obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia. (35)

- 4.- Jurisprudencialmente, encontramos entre otras, las siguientes tesis: "Artículo 14 constitucional.- Se infringe con dejar de aplicar una disposición procesal que faculta a un litigante para rendir pruebas, porque se priva de un derecho y sin observarse las formalidades esenciales del procedimiento". Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, 5a. época, -- vol. I, pág. 554.

"Artículo 14 Constitucional. Las nuevas teorías sustentadas por la Suprema Corte de Justicia, han venido a establecer que la garantía que consigna el artículo 14 constitucional, debe interpretarse en el sentido de que a cualquier acto de autoridad que implique afectación de los derechos individuales, debe anteceder un procedimiento; pero sin que sea preciso que la autoridad judicial sea indefectiblemente la que debe intervenir para resolverlo". Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, 5a. época, vol. XXXV, pág. 1956.

- (35) Cfr. Castro Zavaleta, Salvador. Práctica del Juicio de Amparo, Doctrina, - Formularios y Jurisprudencia. Cárdenas Editor y Distribuidor. 4a. Edic. México, 1982.- Págs. 244-245.

"Audiencia, la garantía de. Afecta a todas las autoridades. La garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, no sólo es obligatoria para las autoridades judiciales y administrativas, sino que rige también frente al poder legislativo, de suerte que éste queda obligado a dictar leyes en las que se respete la garantía de audiencia, a favor de los particulares, que puedan ser afectados con las resoluciones de las autoridades". - Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, 5a época, -- vol. LXXXIX, pág. 2140.

"Audiencia, garantía de. No tiene razón la autoridad recurrente al asentar que la parte quejosa fue oída, puesto que no se le hizo sabedora de la medida acordada; porque la garantía de audiencia tiene que ser de cumplimiento previo y no posterior al acto reclamado". Apéndice el Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, 5a. época, vol. LXXXIX, pág. 3131.

Después de haber conjuntado este soporte teórico documental, pasaremos al análisis concreto de lo que sería cada fracción del artículo 64 de la Ley en estudio:

"FRACCION 1.- 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".

Consideramos inadecuado que se fije un plazo de cinco a quince días, anteriores a la citación de la audiencia, puesto que sus efectos procesales son reducidos y en ese lapso es imposible preparar una defensa adecuada.

En nuestro concepto, el término para preparar una defensa, debía de partir desde el momento en que se cita a audiencia y se hace la declaración inicial, dando un período de diez días hábiles para el ofrecimiento y desahogo de las pruebas.

En el citatorio por el cual se llame a audiencia, se deben de mencionar todos los motivos y fundamentos que den cause y soporte a la molestia administrativa, si bien es adecuado cuando busca cumplir con el principio de legalidad, resulta insubsistente éste cuando únicamente la ley habla de que se ofrecieran pruebas y existirán alegatos, pero no determina ni el tiempo en que se han de desahogar esas pruebas, ni cuáles han de ser admitidas ni la forma en que han de ser preparadas por la autoridad; por lo que se hace nugatorio el derecho de audiencia y en consecuencia hay una flagrante violación al artículo 14 constitucional.

En la doctrina encontramos que prueba es definida por el Maestro Eduardo Pallares, como "el estado de certidumbre en la mente de una o varias personas -- respecto de la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición. También puede decirse que probar es evidenciar algo". (36)

Para el Lic. Sergio García Ramírez, prueba son "los atestados de personas o

(36). Ob. Cit. Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Voz -- Prueba.- Pág. 617.

de cosas acerca de la existencia de un hecho". (37)

José Becerra opina que deben rendirse las pruebas a través de determinados - medios, cuya clasificación puede hacerse partiendo de la naturaleza del medio plan teado, así tenemos: pruebas rendidas por medio de declaraciones de personas como son la confesional y las testimoniales.

- Pruebas que aparecen en documentos, pudiendo ser éstos públicos o privados.
- Pruebas que aparecen de reproducciones de cosas relacionadas con la controversia.
- Pruebas que surgen del examen directo y personal del juez con objetos relacionados con el proceso, que vendría a ser la inspección judicial.
- Teniendo por último, las que surgen de las deducciones que el juez o la ley hacen de los hechos comprobados. (38)

En lo que se refiere al párrafo segundo de esta fracción, la representación - de una dependencia, no tiene trascendencia alguna, ya que ni el artículo 67 delimita en qué forma ha de participar, lo cual concebimos como un simple parapeto pa ra pretender establecer una trípode procesal, que no llega a cumplir sus objetivos.

"FRACCION II.- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo - al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución

(37) Ob. Cit. García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal.- Pág. - 283.

(38) Cfr. Ob. Cit. Becerra Bautista, José. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil.- Pág. 129.

dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico".

Esta fracción habremos de analizarla en el siguiente capítulo, ya que corresponde a la etapa resolutive del procedimiento.

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

No existe una adecuada técnica jurídica en la elaboración de este artículo, prueba de ello es que este apartado debería de ser incluido en la fracción I, toda vez que únicamente se refiere a la posibilidad de una ampliación de la audiencia y/o investigaciones, lo cual además de ser redundante, viene a ser sobremanera complejo el trámite correspondiente.

"FRACCION 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...".

Por lo que respecta a esta fracción, sobre todo en sus primeros tres párrafos, se establece el espinoso tema de la suspensión, debido a que puede ser vulnerativo el ámbito laboral, y se convierte en una arma política de control, toda vez que la suspensión provisional engendra una actuación drástica de tipo unilateral, que deja en franco estado de indefensión al que resulta afectado por la misma, ya que no se contempla que previamente a ésta, se le permita defenderse siendo en consecuencia esta fracción anticonstitucional, en virtud de que viola claramente los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, lo cual puede ser por sí solo un interesante estudio y que no es el objeto de esta tesis.

Como corolario a este capítulo, habremos de referir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no cumple con el respeto a la garantía establecida en el artículo 14 ni 16 de nuestra Constitución, en virtud de que en su contexto adolece de serias contradicciones procesales, que hacen nugatorio el derecho de defensa, que la ley fundamental establece en favor de los servidores públicos que han sido acusados.

C A P I T U L O I V

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A.- RESOLUCION ABSOLUTORIA.

Un procedimiento cualquiera que sea, tiene como finalidad última el que se dicte una determinación que lo defina, resolviéndose la litis o constituyéndose o -- destruyéndose de acuerdo a las prestaciones reclamadas por el promovente. A esta consumación se le da el nombre de sentencia.

Para la doctrina, este concepto adquiere diferentes vertientes:

- 1.- Para el Maestro José Becerra Bautista, es "la resolución del órgano jurisdiccional que resuelve una controversia entre partes, con fuerza vinculativa para estas". (1) De este postulado, se llega a la conclusión de que para que exista sentencia el supuesto procesal es que haya partes.

(1) Ob. Cit. Becerra Bautista, José. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil.- Pág. 191.

Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario técnicamente no existen partes, se presenta la contradicción, toda vez que si no existen pretensiones, - fundamento de acción de tipo civil o penal y por ende de aplicación de la sanción, resulta injustificado que se hagan actos de presión o de molestia, por lo que, teóricamente, resulta infundado hacer cualquier tipo de resolución que imponga una sanción administrativa, de las previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 2.- Froylán Bañuelos Sánchez, también desde una perspectiva civilista, la ve como "la auténtica manifestación de la función jurisdiccional, realizada -- por el juez para decidir sobre la cuestión principal que se discute en el juicio, o bien los incidentes surgidos durante la tramitación del mismo". - (2) Chioyenda, nos dice que es "la resolución que, acogiendo o rechazando la demanda del actor, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad de Ley que garantiza un bien demandado". (3)
- 3.- Para el Derecho Romano, según las Pandectas (Ley I, Tomo XXII de la 3a. Pandecta), "es el mandamiento del juzgador a alguna de las partes en razón al pleito que ante él mueven". (4)
- 4.- En la Enciclopedia Jurídica Omeba se nos dice el siguiente criterio: "Sentencia.- Es el modo normal de extinción de la relación procesal, reflejado

(2) Ob. Cit. Bañuelos Sánchez, Froylán. Práctica Civil Forense.- Pág. 295.

(3) Ibid. Apud.- Pág. 296.

(4) Ob. Cit. Apud. Briseño Sierra Humberto. Estudios de Derecho Procesal.- Pág. 421.

en un acto en el que el Estado, por medio del Poder Judicial, aplica la -- Ley declarando la protección que la misma acuerda a un determinado derecho, cuando existen intereses en conflicto actual o potencial". (5)

- 5.- El Diccionario Jurídico Mexicano la define como "la resolución que pronun^{ca} el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o contro^{versia}, lo que significa la terminación normal del proceso". (6)

De los anteriores postulados y en una concepción filosófica jurídica, el senten^{ciar} implica la facultad que la Ley le otorga a un órgano decisorio para decir el derecho, constituyéndo también el acto por el cual se concreta y actualiza el presupuesto abstracto, con base en las pretensiones, pruebas, alegatos y juicio valorativo del procedimiento en general, resultando la verdad jurídica.

Como cualquier acto jurídico, toda resolución tiene elementos fundamentales de forma y fondo. La doctrina ha señalado como los más trascendentales los siguientes:

- 1.- Para el Maestro José Becerra, las sentencias tradicionales constan de identificación (lugar, fecha, nombre de las partes, clase de juicio y tribunal -- que las pronuncia); resultandos (narración); considerandos (motivación); -- parte resolutive (resolutivos) y autorización (firma del juez y los secretarios).

(5) Ob. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXV. Voz Sentencia.- Pág. - 360.

(6) Ob. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Voz Sentencia.- Pág. 105.

Los resultandos son párrafos enumerados progresivamente en los cuales el tribunal consigna los hechos materia de la controversia, enumera las pruebas rendidas, hace mención de los alegatos y a los problemas jurídicos o procesales e incidentales que pudieron tener lugar durante el juicio.

En los considerandos se hace el análisis y valoración de las pruebas y el juez expone los motivos por los cuales estima que la norma abstracta debe aplicarse al caso concreto, y el acto de voluntad del juez al aplicar esa norma abstracta al caso contravenido.

El juez debe pronunciar sobre todo lo que se pide y sólo sobre lo que se pide y dictar fallo, basándose en todos los elementos de hecho apartados en apoyo de las pretensiones hechas valer por las partes en sus demandas y sólo basándose en tales elementos.

De la narración y de la motivación surgen los puntos resolutive que realmente contienen la absolución, la condena, la declaración o constitución de derechos y son precisamente esos puntos resolutive los que constituyen sustancialmente la sentencia, misma que debe ser firmada por el tribunal para que tenga valor jurídico.

(7)

2.- Nuestro actual Procurador de Justicia de la Nación nos dice que toda sentencia posee elementos sustanciales y formales, los primeros constituyen el supuesto jurídico y factico y la consecuencia de derecho que proceda.

(7) Cfr. Ob. Cit. Becerra Bautista José. Introducción al Estudio del Derecho - Procesal Civil.- Págs. 198 - 199.

Los elementos formales son constitución y votación legales de los órganos colegiados, constancia de lugar y fecha en que se pronuncie, tribunal que dicta, generales del acusado, extracto de los hechos conducentes a la resolución, consideraciones y fundamentos legales pertinentes y condena o absolución, así como los demás puntos resolutivos; firma del juzgador que --proveyó y de su secretario o, a falta de éste, de testigos de asistencia y prevención sobre amonestación del reo cuando al caso una sentencia condenatoria. (8)

- 3.- Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, los requisitos de fondo son:
- a) Congruencia.- Debe haber una relación de concordancia entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el juzgador.
 - b) Motivación y Fundamento.- Son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad. Como motivación se ha entendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso; fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoya la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto.
 - c) Exhaustividad.- Es la obligación del juzgador de examinar todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes. (9)

4.- Jurisprudencialmente los criterios anteriores tienen un respaldo de la Su--

(8) Cfr. Ob. Cit. García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal.- - Págs. 435 - 437.

(9) Cfr. Ob. Cit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Voz Sentencia.- Págs. 105 - 106.

prema Corte de Justicia de la Nación, al indicar: "Sólo deben resolverse - sobre los puntos sujetos a debate, sin tomar en consideración hechos dis-- tintos". Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, 5a. Epoca, Tomo VII, pág. 410; Tomo VII, pág. 1344; Tomo VII, pág. 1585; To-- mo VII, pág. 1369; y Tomo VII, pág. 1585.

"SENTENCIAS, CONGRUENCIAS DE LAS.- El principio de congruencia de la sentencia no resulta vulnerado por el juez cuando examina los elementos de la ac-- ción de acuerdo con las normas jurídicas aplicables, siempre que no tome en cuen-- ta hechos que no hayan sido materia del juicio ni rebase las actitudes asumidas -- por las partes en los escritos que fijan la litis. Por el contrario, cuando el juez -- declara el derecho en los casos en que ante él se controvierten no hace sino desa-- rrollar la función jurisdiccional para los altos fines que justifican su atribución a -- un órgano del Estado". Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-19-- 65, 5a. Epoca, Tomo CXXVIII, pág. 560.

"SENTENCIAS CIVILES, LOS PRECEPTOS EN QUE SE FUNDAN DEBEN SER ARGUMENTADOS.- El último párrafo del artículo 14 Constitucional establece que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la le-- tra o a la interpretación jurídica de la Ley y a falta de esta se fundará en los -- principios generales de derecho y por disposición del artículo 16 Constitucional, na-- die puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones si-- no en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo cual implica la exigencia de que las autorida-- des no simplemente se apeguen a una Ley, según criterio oculto y mediante argu-- mentos de propia autoridad sin que se conozca de que Ley se trata, ni los precep-- tos que sirvan de apoyo al mandamiento relativo ni las causas por las que los con--

sideran aplicables; sin que las aludidas disposiciones constitucionales exigen que -- sean citados tanto la Ley como los artículos en que las autoridades se apoyen y - que sean expresadas las razones o motivos por los que esa Ley y sus artículos tengan aplicación en el caso de que se trate". A.D. 4590/68, 7a. Epoca, 4a. parte, - Volúmen 16, pág. 25, Semanario Judicial de la Federación.

Dentro del procedimiento administrativo disciplinario, sólo existen dos clases de sentencias:

- 1.- Sentencias Absolutorias.
- 2.- Sentencias Sancionadoras.

En este apartado trataremos únicamente los primeros. La nomenclatura de - resolución tiene su fundamento en el artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual transcribimos a continuación. "Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las san ciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las vein ticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico"; y con lo cual estamos en desacuerdo por las siguientes razones:

- 1.- La resolución es el género, ya que en estas se engloban también los ---- acuerdos de trámite, inicio, etc. y provoca en consecuencia una confusión. Por ende, se necesita aclarar este párrafo, para que se indique que: al -- concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secre taría sentenciará sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la sen

tencia dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

- 2.- En sentido técnico, al no haber una clara determinación dentro de la Ley, de cuales son el tipo de resoluciones que se estan pretendiendo aplicar, - también de que no existe una declaración congruente con respecto a la su pletoriedad, y que hay algunas procesales en el ordenamiento sometido a estudio, se llega a la conclusión de que las Contralorías Internas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no pueden dictar una sentencia porque cualquiera que dicten carece de fundamentación y motiva ción.

Analizando este aspecto, la resolución absolutoria administrativa, en base a - nuestros argumentos y a la praxis global de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la que frecuentemente existe, ya que excepcionalmente hay destituciones, sanciones económicas, suspensiones o in habilitaciones.

Absolver es declarar la inocencia de un servidor público o la falta de elemen tos probatorios que demuestren o integren la responsabilidad que se le atribuye.

Toda resolución absolutoria como tal, tiene el efecto de dejar las cosas en - el estado en que se encontraban previamente a su elaboración y a la incoación del procedimiento, por consiguiente se levantará cualquier tipo de suspensión, pero exis ten varias cuestiones que la Ley de la materia deja en el aire:

- 1.- No menciona la forma en que se ha de reponer el daño moral de los servidores públicos que son sometidos a procedimiento.
- 2.- No se establecen los mecanismos para los cuales se ha de dar aviso al --ofendido, para que impugne la resolución.
- 3.- En las resoluciones, al no haber partes ni presunta responsabilidad ni cuerpo del delito, tienen que versar en un sentido técnico, exclusivamente sobre los hechos de la denuncia o de las actuaciones para conservar el principio de congruencia, pero ante lo impreciso de esto, es común ver en estas resoluciones grandes lagunas y omisiones que imposibilitan la creación de un criterio jurídico y consiguiente decisión.

Por último, una resolución absolutoria, en nuestro criterio no tendría mayor preponderancia, pero la misma implica una responsabilidad para el denunciante y para la autoridad que ocasiona la molestia en los términos del artículo 16 Constitucional y por ende nace el derecho en favor del servidor público de exigir que se castigue a ambos por estos actos de molestia.

B.- RESOLUCION SANCIONADORA.

Analizadas las características de las sentencias en general y en particular de las resoluciones absolutorias, entramos al estudio de lo que es la resolución sancionadora. Por sanción en sentido administrativo y en general, la vamos a considerar como el castigo o acto jurídico impuesto por una autoridad, como resultado de una represión a una conducta contraria a un ordenamiento jurídico.

Por ende, la resolución que impone una sanción, tiene que configurar plenamente los elementos adversos a la norma que están delimitando en el artículo 47 de la Ley en estudio, lo cual ante las imprevisiones de la Ley ya analizadas, resulta sumamente difícil.

Las sanciones que establece la Ley se encuentran en el artículo 53 que a la letra dice:

"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 seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo diario mensual en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite.

De acuerdo con la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, define a cada una de estas sanciones de la siguiente manera:

"Apercibimiento.- Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de ha--

cer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción -- mayor.

Amonestación.- Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el Servicio Público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Suspensión.- Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

Destitución.- Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el Servicio Público, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley.

Inhabilitación.- La prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, decretada por autoridad competente". (10)

Asimismo, la propia Gufa nos indica que la Ley señala que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser privada o pública, entendiéndose al primero como el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo -- conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; y será público, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerite que el apercibimiento

(10) Ob. Cit. Gufa para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- Págs. 67 - 70.

o la amonestación deben quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda; esto con la formalidad de que dicha sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley en consulta.

En cuanto a la suspensión, nos dice que se regulan dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene el carácter de sanción y la que prescribe el artículo 64 - fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

En cuanto a la sanción económica hace las siguientes observaciones, que al evitar obligaciones declarativas en el servicio público, cuyo cumplimiento no es posible exigir coactivamente ni desalentar su incumplimiento cuando este último tiene como consecuencia la imposición de una sanción desde un ángulo técnico-jurídico. Así, se pretende establecer una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, sin perjuicio de otras vías y de otro tipo de responsabilidad que se llegue a configurar.

El tradicional sistema de responsabilidad de tipo "resarcitorio o indemnizatorio", por su notoria inoperancia e ineficiencia al no satisfacer la reparación del daño, es complementado con un sistema de responsabilidad de "corte punitivo", y de naturaleza preventiva, ya que la reparación del daño si bien forma parte del sistema, esto no agota aquél, porque si al Estado le interesa esta última también le preocupa la prevención de la corrupción.

Para la determinación de la sanción económica según el artículo 55 de la Ley en estudio el cual a la letra dice:

"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".

Lo anterior se puede ejemplificar de la siguiente manera:

Importe del beneficio: 30

Dos veces el importe del beneficio
obtenido: $30 + 30 = 60$

Por lo que la cantidad líquida de
la sanción impuesta es: 60.

En relación al segundo párrafo de este artículo no es dable su aplicación dado que para la obtención del monto que corresponde como sanción económica, en la praxis resulta inoperante, por lo engorroso de este procedimiento y la pérdida de tiempo para la elaboración del mismo, toda vez que el resultado es aproximado al de dos tantos del lucro obtenido. (11)

Como observamos si bien existe una normatividad en cuanto a las sanciones, y a reserva de que en otros estudios se analicen la duplicación de sanciones, tomando en cuenta la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentada en el apartado B del artículo 123 Constitucional, del Código Penal aplicable en materia Federal, de los reglamentos que consideran las condiciones de trabajo internas en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, reafirmamos nuestra convicción de que existe una anticonstitucionalidad en el quehacer de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por esta duplicación violándose el principio jurídico que consagra el artículo 22 de nuestra Carta Magna.

Reafirmamos con lo anterior que es urgente la implementación de serias reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y/o el establecimiento de un Código de Procedimientos Administrativos, en donde se delimite cuáles han de ser los elementos de una sentencia, clases de la misma, en busca a la naturaleza especial del procedimiento en estudio.

(11) Cfr. Ob. Cit. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público.- Págs. 71 - 80.

C.- APLICACION DE LA SANCION AL SERVIDOR PUBLICO.

Después de estudiar las diversas clases de resoluciones y los tipos de sanciones que existen, sólo resta analizar la aplicación de estas correcciones disciplinarias.

Según el artículo 56 de la Ley en estudio, el cual textualmente nos dice:

"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 a 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 aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad".

Como se observa del mismo, es básicamente el superior jerárquico quien aplica las sanciones reafirmando el criterio que es un mero trámite de autocorrección. En análisis concreto de cada fracción nos encontramos con lo siguiente:

FRACCION I.- Es lógica esta atribución ya que al ser una simple forma de corregir y sancionar las faltas administrativas, se le encomiendan al superior jerárquico que aplique, determinen las Contralorías Internas o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero graduando ésta a sólo tres días o menos de tres meses en el caso de suspensión, esto es relativo a infracciones no graves, lo que como se puede corroborar, no entrañan un perjuicio mayor al servidor público sancionado.

FRACCION II.- La determinación de una sanción de destitución en el caso de empleados de base no opera inmediatamente, puesto que el superior jerárquico y/o el área jurídica de la dependencia en donde haya prestado sus servicios, deberán de promover ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la suspensión por más de tres meses.

Existe una laguna en la Ley, ya que no indica que sucede para la aplicación de una suspensión mayor de tres meses, aunque siguiendo una interpretación extensiva, consideramos que también se tendrá que promover ante el Tribunal aludido.

FRACCION III.- Esta es básicamente una continuación de la fracción I, ya que especifica la casuística de los empleados de confianza los cuales no están sujetos a la Ley Federal del Trabajo Burocrático, y por la naturaleza especial de su encargo una infracción administrativa es jurídicamente una causal automática de pérdida de confianza, por lo que proponemos que se agregue como párrafo segundo de la fracción I.

FRACCION IV.- Es contradictorio que únicamente se contraiga a los casos de destitución y a las sanciones no graves de los empleados de confianza, sobre todo --- cuando un empleado de confianza no está sujeto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y para que exista legitimación activa en el proceso laboral, forzadamente se exige que sea promovido por el patrón, en este caso por el superior jerárquico, y se reitera el hecho de que no hay prevención respecto a la suspensión de más de tres meses.

FRACCION V.- Por lo que respecta a la inhabilitación, al remitirla a la autoridad jurisdiccional, claramente se está determinando la contradicción jurídica que existe en la materia, puesto que si va a ser impuesta por la autoridad jurisdiccional, tuvo que haber realizado un proceso previo y en consecuencia resulta ocioso que una -- Contraloría Interna o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación realicen el procedimiento administrativo disciplinario, ya que el órgano competente es el que puede aplicarla y resulta violatorio de garantías que paralelamente lo conozca la entidad administrativa, por lo que concluimos que no es dable aplicar una inhabilitación en este trámite administrativo.

FRACCION VI.- En el caso de sanciones económicas, el superior jerárquico, jurídicamente no tiene un fundamento legal que lo apoye para hacer un cobro a los em

pleados que de él dependen ni esta provisto de medidas cautelares o coactivas para aplicar su cumplimiento, ni mucho menos lo están las Contralorías Internas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, toda vez que esto es atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Oficinas Federales de Hacienda, Administraciones Fiscales Regionales y en general, el sistema recaudador del Erario Federal.

A las sanciones impuestas, la Ley concede los siguientes medios de impugnación:

"Artículo 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

Artículo 70.- Los sujetos 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 dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria tendrán el efecto de restituir al servidor público 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.

Artículo 71.- Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolu-

ción 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.
Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y
- III. Concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

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 admite 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 servidor público".

Estos medios de impugnación no los sometemos a un análisis debido a que para su estudio se requeriría de otra tesis.

En conclusión global del trabajo, jurídicamente es rula la aplicación del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por imperfecciones de la propia Ley, haciendo nugatorio el sistema de responsabilidad de los Servidores Públicos, ya que es sencillo evitar que sean sancionados los que cometen alguna infracción administrativa, quedando impunes sus conductas ilícitas y soslayando el derecho de un pueblo a tener empleados y funcionarios honrados y justos.

CONCLUSIONES.

1.- Para entender la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue menester definir lo que es servidor público el cual es conceptualizado como la persona física, demarcada por un ámbito de competencia que un ordenamiento jurídico le concede, facultándolo y obligándolo a cumplir los fines de una colectividad sustentando su quehacer en el consenso social; dentro de éstos resaltan por su importancia, los denominados autoridades, los cuales son vistos como aquéllos -- que están investidos por la Ley de una atribución coactiva para cumplir sus funciones, reflejada en la posibilidad de la utilización de la fuerza pública, o de la modificación, extinción o creación de situaciones jurídicas que abarquen el ámbito de los gobernados o inferiores, independientemente de su voluntad individual.

2.- En el México precolombino, a excepción de los Aztecas, el poder de los gobernantes era absoluto, no regulado por un valor que le diera la igualdad con los gobernados, más en la cultura Tenochca, el conglomerado humano imponía como requisito a sus gobernados ser los representativos de la fuerza y la virtud.

3.- Dentro de la Colonia, el juicio de residencia fue el encargado de regular y sancionar el quehacer del servicio público aunque faltó una mayor efectividad para evitar, prevenir y sancionar la deshonestidad oficial.

4.- En el Capítulo XIX del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina del 22 de octubre de 1814, es el antecedente más concreto del actual procedimiento administrativo disciplinario, el cual viene a ser una réplica contemporánea del que delineó el constituyente de Apatzingán. Basta señalar los tiempos de prescripción que era de tres meses, que es similar a lo que señala el artículo 78 - fracción I de la Ley de la materia, así como la imposición de la sanción a cargo -

de los superiores jerárquicos.

5.- Llegamos a la conclusión de que la Ley en estudio plantea el seguimiento de un procedimiento, el cual es entendido en un sentido poético como el rito de la norma, y en un sentido estrictamente jurídico, es el conjunto de trámites o pasos a seguir, que desembocan en la realización de un acto o en la terminación de una problemática jurídica planteada, no pudiendo ser entendido como un proceso, ya que este fue visto como una vinculación jurídica de persona, que en una controversia de intereses o en la búsqueda de declaraciones que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas que se vean resueltas y concretizadas por medio de una sentencia, siguiendo para el efecto una serie de actos previstos por la Ley. De lo que se desprende que procedimiento es el género y el proceso es una especie generalmente llevada ante un juzgado.

6.- El procedimiento planteado tiene su génesis en una denuncia, misma que entendemos como todo aviso o comunicación de hechos u omisiones que afecta intereses particulares o sociales, atribuidos a un servidor público y que se encuadren en alguno de los supuestos que son considerados como faltas administrativas. A esta denuncia no la podemos comparar con la querrela o denuncia penal, ya que existen en su naturaleza encontrados conceptos, tales como los valores o intereses que tutelan los efectos procedimentales, su presentación, así como las autoridades entre las cuales se ejercita, por lo que es conveniente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que adquiera una semblanza particular desligada del procedimiento penal.

7.- Dentro de la problemática que plantea la Ley estudiada, la supletoriedad viene a ocupar un espacio trascendental. Se ha demostrado que no es posible apli

car el procedimiento penal para subsanar las lagunas de la Ley, porque no puede existir identidad de atribuciones entre una autoridad persecutora como lo es el Ministerio Público, y una entidad autocorrectora de la administración pública; los medios para hacer valer sus determinaciones son diametralmente opuestos, porque en el proceso penal el juez tiene la facultad de dictar medidas correctivas para hacer cumplir su sentencia, mientras que la autoridad administrativa, para ejecutar sus resoluciones utiliza directamente a los superiores jerárquicos para que éstos impongan la sanción; además de que el procedimiento administrativo disciplinario presenta una sola fase procesal, mientras que en el procedimiento penal existen primordialmente tres fases. Tampoco el procedimiento civil puede ser aplicado ya que se incurriría en las siguientes contradicciones toda vez que en este existe una tripe procesal, formada por las partes y el juzgador; tampoco puede ser aplicable porque los intereses que contempla el código adjetivo son esencialmente a petición de parte y con impulso procesal de estas, existiendo la posibilidad de desistirse de la acción o instancia intentada por el actor, o de las excepciones hechas valer por el demandado, mientras que en el procedimiento administrativo disciplinario no es substanciado por impulso procesal de ninguna parte, ya que es la propia autoridad investigadora la que indaga directamente las vertientes del problema planteado, no existiendo desistimiento de la denuncia; el procedimiento civil se inicia por la presentación de un escrito que es puesto a consideración de la autoridad judicial, debidamente firmado, mientras que en el procedimiento en estudio no existe una regla que establezca la forma de recibir las denuncias. En la práctica se hace una combinación infundada que se adecúa a intereses políticos. Proponiendo para solucionar este dilema la reforma de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, agregándole una parte adjetiva a la creación del tan anhelado Código Administrativo.

8.- El procedimiento administrativo disciplinario comienza con un acuerdo de inicio, el cual no tiene una naturaleza jurídica que pueda encuadrarse en el procedimiento civil o penal, ya que sus efectos son meramente administrativos sin una motivación adecuada, y por consiguiente sería conveniente cambiarlos por simples razones de entrada, las que no harían imputación o acto de molestia alguno al servidor público investigado.

9.- Responsabilidad es el presupuesto procesal que establece la obligación de sometimiento de un infractor, a la sanción que la ley establece a su conducta, mediante la comprobación y consiguiente adecuación del hecho ilícito que se le atribuye, al hecho abstracto que la ley de la materia previene.

Más que una presunta responsabilidad, (que es el término utilizado por las Contralorías Internas y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación), es una responsabilidad indiciaria, por cuanto no se ha configurado ni aún presuncionalmente, la comisión del incumplimiento a los deberes establecidos en el artículo 47 de la Ley analizada.

10.- La responsabilidad indiciaria, al depender de factores políticos en su origen, engendra una constante posibilidad de que el actuar de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no sea equitativo en aras de la conservación de un status o de la represión de la disidencia, la que vicia el contexto jurídico de justicia y equidad, que debe reinar en todo procedimiento.

11.- No existe audiencia de acuerdo al artículo 64 fracción I, de la Ley en estudio, porque no hay partes que diriman sus controversias ante un juzgador, toda -

vez que las Contralorías Internas o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vienen a ser simples oidores de la defensa del servidor público indistintamente responsable, no presentándose ni los testigos que deponen en su contra, ni a los denunciantes o autoridades que los señalen como culpables, pasando en la realidad a ser una simple comparecencia desprovista de eficiencia procesal.

12.- El término para preparar una defensa debe de partir desde el momento en que se cita a audiencia y si se hace la declaración inicial, se sugiere que se de un periodo de diez días hábiles posteriores a esta diligencia para el ofrecimiento y desahogo de pruebas.

13.- En la práctica, cuando se va a notificar la supuesta audiencia a que se refiere el artículo 64 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la citación no determina ni el tiempo en que han de ser admitidas ni la forma en que han de ser preparadas por la autoridad, lo que hace nugatorio el derecho de audiencia y en consecuencia hay una flagrante violación al artículo 14 Constitucional.

14.- El segundo párrafo del artículo 64, fracción I, de la multicitada Ley, no tiene trascendencia alguna, ya que ni el artículo 67 del mismo ordenamiento, delimita en que forma ha de participar el representante, lo cual concebimos como un simple parapeto para pretender establecer una tripode procesal que no llega a cumplir sus objetivos ni a configurarse.

15.- La suspensión provisional engendra una actuación drástica de tipo unilateral, que deja en franco estado de indefensión al que resulta afectado por la misma, ya que no se contempla previamente a esta, se le permita defenderse siendo en --

consecuencia anticonstitucional en virtud de que viola claramente los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

16.- Al utilizar la Ley el término de resolución para denominar a las sentencias, provoca una gran confusión, por lo que proponemos que se reforme la Ley en estudio y se corrija esta anomalía, subsistiendo el de sentencia.

17.- Las Contralorías Internas y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no pueden dictar una sentencia porque cualquiera que dicten carece de fundamentación y motivación, en base a todas las deficiencias, contradicciones y lagunas que presenta el procedimiento estudiado.

18.- La resolución absolutoria en un criterio analítico, no tendría su estudio -- mayor preponderancia, pero la misma implica y trae aparejadas una responsabilidad para el denunciante y la autoridad que ocasiona la molestia en los términos del artículo 16 de nuestro máximo ordenamiento jurídico y por ende nace el derecho en favor del servidor público de exigir que se castigue a ambos y sea indemnizado por el daño moral causado.

19.- Existe una anticonstitucionalidad en el quehacer de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la duplicación de sanciones de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución Federal.

20.- Jurídicamente es nula la aplicación del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por imperfecciones de la misma, - haciendo nugatorio el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya -- que es sencillo evitar que sean sancionados los que cometen alguna infracción ad--

ministrativa, quedando impunes sus conductas ilícitas y soslayando el derecho de un pueblo a tener empleados y funcionarios honrados y justos.

BIBLIOGRAFIA

A.

Abbagnano Nicola. Diccionario de Filosofía. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 3a. Edición. México, 1979.

Andre Lalande. Vocabulario Técnico y Crítico de la Filosofía. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina, 1953.

Arnaiz Amigo, Aurora. Ética y Estado. Textos Universitarios. 2a. Edición, México, 1975.

B.

Bañuelos Sánchez, Froylán. Práctica Civil Forense. Cárdenas Editor y Distribuidor. - 8a. Edición. México, 1987.

Becerra Bautista, José. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil. Ediciones de América Central, S. A. 2a. Edición, México, 1970.

Bjerhorst, John. Mitos y Leyendas de los Aztecas. Editorial Edaf. Madrid, España, 1984.

Burgoa Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.

Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. 10a. Edición. México, 1981.

Briseño Sierra Humberto. Estudios de Derecho Procesal. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1980.

C.

Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Helios, S. R. L. 8a. Edición. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, -- S. A. México, 1982.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Nacionalismo Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña. Editorial del Partido Revolucionario Institucional. México, 1982.

De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. 14a. Edición. México, 1986.

Díaz de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal y Términos - Usuales en el Proceso Penal. Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.

Diccionario de Sinónimos y Antónimos. Grupo Editorial Océano. España, 1986.

E.

Enciclopedia Jurídica On.eba. Editorial Driskill, S. A. Buenos Aires, Argentina, --- 1980.

F.

Ferrater Mora, José. Diccionario de Filosofía. Editorial Sudamericana. 5a. Edición. Buenos Aires, Argentina, 1975.

Fraga Gagino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 26a. Edición. México, 1987.

G.

García Maynes Eduardo. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. 4a. Edición. México, 1983.

García Ramírez Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S. A. -- México, 1974.

García Ramírez Sergio y Adato de Ibarra Victoria. Prontuario del Proceso Penal -- Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. 4a. Edición. México, 1985.

Gufa para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. -- Dirección General de Procedimientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Editorial Cajica, S. A. 5a. Edición. México, 1976.

H.

H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Los Históricas Debates de la Constitución de 1916-1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. Re edición 1985. México, 1922.

I.

Instituto de Investigación Jurídica. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. La reimpresión. México, 1985.

J.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917 - 1965.

K.

Kelsen Hans. Teoría General de Derecho y del Estado. Traducción Eduardo García Maynes. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Textos Universitarios. 2a. Edición. México, 1983.

L.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

N.

Nueva Enciclopedia Temática. Editorial Cumbre, S. A. 32a. Edición. México, 1987.

P.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S. A. 4a. Edición. México, 1963.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, S. A. 13a. -- Edición. México, 1979.

S.

Semanario Judicial de la Federación.

Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 10a. Edición. -- México, 1981.

Said Gabriel. El Progreso Improductivo. Siglo XXI Editores. 4a. Edición. México, -- 1984.

V.

Vasco de Quiroga. Información en Derecho. Secretaría de Educación Pública. Co--- mentado por Carlos Heerejon Peredo. México, 1985.