

**ERROR DE No. \_\_\_ DE PAGINA**



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**“ARAGON”**

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD  
EN EL PROGRAMA PAISANO**

**T E S I S**  
Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P r e s e n t a  
**JOSE RAYMUNDO MEZA ACEVES**

**TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN**

**San Juan de Aragón, Estado de México, Mayo 1994**



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.

**AGRADECIMIENTOS:**

A MI PADRE Y A MI MADRE. . .  
JUNTO A MI SIEMPRE HAN ESTADO;  
ELLOS ME DIERON LA VIDA, Y  
SEMBRARON AMOR EN MI CORAZÓN.  
UN DÍA ME VIERON CRECER Y AHORA  
SOLO PIENSO COMO PODERSELOS AGRADECER. . .

A MIS HERMANOS ROCIO, ERNESTO, RAQUEL,  
GUADALUPE, RAFAEL Y MARTIN, MIS SOBRINAS  
PAOLA, KAREN, MONICA Y POR EL QUE ESTA  
EN CAMINO, SOLAMENTE GRACIAS.

A LILIA CECILIA, POR HABERME MOSTRADO  
EL SENDERO CORRECTO DE LA VIDA, POR SU  
AMOR, COMPRENSIÓN Y FIDELIDAD . . .  
"COMO EL LIRIO ENTRE LOS ESPINOS, ASÍ  
ES MI AMIGA ENTRE LAS DONCELLAS" (CNT 2:2)

## AGRADECIMIENTOS:

A LA UNAM POR PERMITIRME SER PARTE DE ELLA,  
A LA ENEP ARAGON, POR SER EL RECINTO DE MI  
ENSEÑANZA PROFESIONAL, AL MAGISTERIO  
UNIVERSARIO, POR SU ESPIRITU DE JUSTICIA.

A TODAS LAS PERSONAS QUE ME HAN BRINDADO  
SU AMISTAD, PORQUE . . . "NADIE TIENE  
MAYOR AMOR QUE ESTE, QUE UNO PONGA SU  
VIDA POR SUS AMIGOS" (JN 15:13), EN  
ESPECIAL PARA RICARDO, HECTOR, SERGIO  
Y PEDRO.

A LA FAMILIA LOPEZ SANCHEZ, POR  
BRINDARME SU CASA PARA LA ELABORACIÓN  
E IMPRESION DE ESTE TRABAJO. (SAL 40:8)

A QUIEN A ENTENDIDO DESDE LEJOS MIS  
PENSAMIENTOS Y ME HA GUIADO CON SU  
MANO POR EL CAMINO DE LA LUZ . . .  
DIOS. (SAL 139)

*Porque cuando los gentiles que no tienen ley, hacen por naturaleza lo que es de la ley, éstos, aunque no tengan ley, son ley para sí mismos, mostrando la obra de la ley escrita en sus corazones, dando testimonio su conciencia, y acusándoles o defendiéndoles sus razonamientos.*

*(Romanos 2: 14-15)*

*No tuerzas el Derecho, no hagas acepción de personas, ni tomes soborno; porque el soborno ciega los ojos de los sabios y pervierte las palabras de los justos.*

*(Deuteronomio 16:19)*

*No recibirás presente; porque el presente ciega a los que ven, y pervierte las palabras de los justos.*

*(Exodo 23:8)*

*¿Juzga acaso nuestra ley a un hombre si primero no le oye, y sabe lo que ha hecho?*

*(Juan 7:51)*

## INDICE

	Pag.
INTRODUCCION.....	1
<b>CAPITULO 1 PROGRAMA "PAISANO".</b>	
1.1 Necesidades de su Creación.....	7
1.2 Objetivos.....	11
1.3 Funcionamiento.....	13
1.4 Ambito de competencia de las Dependencias que participan en el Programa "Paisano".....	19
1.4.1 Secretaria de Gobernación.....	21
1.4.2 Secretaria de Hacienda y Crédito Público.....	22
1.4.3 Secretaria de Turismo.....	23
1.4.4 Secretaria de Relaciones Exteriores.....	24
1.4.5 Secretaria de Comunicaciones y Transportes.....	25
1.4.6 Secretaria de la Contraloria General de la Federación....	26
1.4.7 Procuraduria General de la República.....	28
1.4.8 Gobiernos Estatales y Municipales.....	29
<b>CAPITULO 2 NATURALEZA JURIDICA DEL SERVIDOR PUBLICO.</b>	
2.1 Concepto.....	33
2.2 Obligaciones.....	38
2.3 Principios Morales Rectores de la Conducta.....	44
2.4 Ejercicio Indebido de la Función Pública.....	48
2.4.1 Responsabilidad del Servidor Publico.....	52
2.4.2 Objetivos de la Responsabilidad.....	53
2.4.3 Clasificación de la Responsabilidad.....	55
2.4.3.1 Responsabilidad Penal.....	55
2.4.3.2 Responsabilidad Civil.....	58
2.4.3.3 Responsabilidad Política.....	59
2.4.3.4 Responsabilidad Administrativa.....	61
<b>CAPITULO 3 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.</b>	
3.1 Generalidades.....	66
3.2 Investigación.....	70
3.2.1 Queja y Denuncia.....	72
3.2.2 Actos Preliminares.....	

	Pag.
3.3 Instrucción.....	76
3.3.1 Inicio del Procedimiento.....	77
3.3.2 Audiencia.....	78
3.3.3 Opciones Procedimentales.....	83
3.4 Resolución.....	85
3.4.1 Tipos.....	92
3.4.2 Requisitos a observar.....	98
3.4.3 Ejecución de la Sanción.....	101
3.5 Medios de Impugnación y Juicio de Amparo.....	102
<b>CAPITULO 4 APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROGRAMA "PAISANO".</b>	
4.1 Captación e Integración de la Queja y Denuncia.....	110
4.2 Tramitación de la Queja y Denuncia a la Dirección General de Contraloría Social.....	118
4.3 Remisión de la Queja y Denuncia a los Organos de Control Interno... ..	126
4.3.1 Investigación.....	128
4.3.2 Ratificación.....	129
4.3.3 Análisis.....	129
4.3.4 Audiencia.....	131
4.3.5 Resolución.....	132
4.4 Análisis de resoluciones emitidas por los Organos de Control Interno a las Quejas y Denuncias derivadas del Programa "Paisano".....	133
4.5 Deficiencias del Procedimiento.....	140
PROPUESTAS.....	152
CONCLUSIONES.....	170
BIBLIOGRAFIA.....	177



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD**

**EN EL PROGRAMA PAISANO.**

---

---

## INTRODUCCION

Dentro de un régimen democrático como lo es el nuestro, el ámbito de acción de los Poderes Públicos está determinado por la Ley y los Agentes Estatales que la desarrollan responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se le confieren.

Además, el propósito fundamental del Gobierno Federal en la presente Administración, es establecer las acciones que legalmente sean procedentes para que la prestación de los Servicios Públicos Federales sean brindados eficaz y oportunamente; y en virtud de que el Titular del Ejecutivo Federal dentro del Programa Nacional de Solidaridad suscribió al Programa Intersecretarial denominado "PAISANO", el cual tiene como objetivo primordial defender a uno de los grupos mas desprotegidos como lo son los Trabajadores Migratorios, que en el transcurso del siglo han sido vejados en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá por las Autoridades Locales al pretender ingresar en aquellos territorios con el afán de obtener ingresos económicos, a través de su mano de obra barata, y que al retornar a sus lugares de origen en diversas ciudades de la República Mexicana, han sido objeto de múltiples atropellos y extorsiones por parte de diversas Autoridades Nacionales desde los Cruces Fronterizos hasta en las Carreteras Federales. Con dicho Programa se ha pretendido garantizar a los Connacionales que regresan a nuestro país en forma temporal o permanente *"un trato digno y justo, con absoluto respeto a sus derechos"*.

Este Programa de carácter Interinstitucional, promueve la modernización de los Servicios Migratorios, Aduanales, Consulares, de Seguridad Pública y Turísticos, en Puntos de Entrada a México en la Frontera Norte, abarcando los Puentes y Cruces Internacionales, Centrales Camioneras, Estaciones del Ferrocarril y Garitas de Abandono en la franja fronteriza, así como de los Aeropuertos Internacionales y Transbordadores de Tráfico Internacional en el país.

Así tenemos que dentro del presente trabajo se enuncia en primera instancia cuales han sido los mecanismos y acciones tendientes a proteger jurídicamente a los Trabajadores Migratorios, conforme a los objetivos del Programa "PAISANO"; aunado a la Simplificación Administrativa en el Sector Público y los mecanismos de Atención a la Ciudadanía instaurados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Después tenemos el marco de competencia de cada una de las Secretarías de Estado que participan activamente dentro de este Programa Interinstitucional, las cuales dentro de las facultades que los ordenamientos legales les confieren desarrollan la Función Pública que es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas. De ahí que los sujetos de derecho que han sido denominados Servidores Públicos durante el desempeño del empleo, cargo o comisión, lleven a cabo la Función Pública que les ha sido encomendada en estricto apego a los Principios Morales de Conducta señalados en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, como lo son la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia.

También se realiza un breve estudio jurídico sobre los Sujetos, Objeto, Obligaciones, Tipos, Procedimientos que encuadran al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual vemos como a raíz de una Reforma Constitucional tuvo a bien la depuración de los conceptos sobre Responsabilidades Política, Administrativa, Civil y Penal, para que con ellos se ayudará a alcanzar los objetivos que constituyen el desideratum de un Gobierno integrado por verdaderos Servidores Públicos, sin embargo las leyes son sólo instrumento, normas de conducta a seguir, es el hombre, el ciudadano, el servidor público, el que tiene la obligación de ajustar sus actos a los más puros principios de una Ética que cumpla con los postulados de un Gobierno Revolucionario: Servir al pueblo con Lealtad, a las instituciones con espíritu de servicio social, con respeto a los Derechos Humanos fundamentales, con dignidad y

básicamente con imparcialidad, Eficiencia y Honestidad.

El cuerpo del presente trabajo, pretende dar a conocer el régimen jurídico que regula la responsabilidad de los Servidores Públicos a través del Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, partiendo del estudio del supuesto que los Servidores Públicos cuenta con un marco normativo de obligaciones donde se circunscribe su conducta basada sustancialmente en una serie de Principios Morales que lo rigen y que al violarlos producen la indisciplina administrativa, siendo necesario que el usuario mediante un impulso manifieste a la Autoridad Administrativa dicha situación, para poner en marcha una investigación, de la cual se presume que un sujeto ligado con el Estado por el empleo, cargo o comisión que desarrolla en el ejercicio de un Poder Público, a violado con su conducta la esfera jurídica del gobernado, dando como consecuencia la imposición de sanciones congruentes con la infracción cometida mediante un mecanismo que cuente con los requisitos constitucionales de fundamentación, motivación y debido proceso; además se señalan aquellos medios que permiten al Servidor Público Impugnar las sanciones administrativas que les impusieron por haber incurrido en responsabilidad.

Contamos además con un estudio real, sobre la aplicación del Procedimiento a que se ha hecho alusión, pues en la práctica vemos que dentro del Programa Intersecretarial denominado "Paisano", donde se ha pretendido garantizar a los Trabajadores Migratorios que por alguna razón regresan a nuestro país, que es su lugar de origen se les brinde, *"un trato digno y justo, con absoluto respeto a sus derechos"*, aunado a los Sistemas de Atención a la Ciudadanía que ha implementado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la Contraloría Social, se promueve la participación de los gobernados, para que funjan como auditores de la Gestión Pública Gubernamental y cuenten con un medio que les permita manifestar las deficiencias e irregularidades en que puedan incurrir los servidores públicos y de

ahí iniciar una serie de actuaciones tendientes a sancionar tales desviaciones.

Huelga comentar que a pesar de los fines que persigue el supraindicado Programa, vemos en la realidad que penosamente no se ha cumplido con el objetivo primordial de disciplinar la conducta de los sujetos de derecho encargados de ejercitar la Función Pública en el país, aquí se hace énfasis en que es necesario buscar medidas congruentes con la situación actual, por ende dentro de este estudio se aportaran una serie de alternativas que tiendan a satisfacer en lo sustancial las limitantes jurídicas que encontramos dentro de la Legislación que regula el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los hechos de la experiencia prueban que una sociedad que reconoce el valor moral social, que lucha por reducir las contradicciones que se dan en lo cotidiano con sus principios y normas y que los lleva a todas sus consecuencias, madura y serenamente, con comprensión y con firmeza, es una sociedad con firmes garantías y posibilidades básicas de un desarrollo material y cultural bien fundado, constante y satisfactorio.

Es indispensable que todo Servidor Público comprenda que esta Ética y Jurídicamente obligado a servir bien y honradamente a la comunidad; que el servicio público no es patente de impunidad para disfrutar de privilegios; que tampoco es refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la Sociedad. Todo Servidor Público debe saber que está obligado a cumplir satisfactoriamente sus labores con Lealtad, Honradez, Imparcialidad, Eficiencia, Entrega y en estricto apego a la Ley.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CAPITULO I**

**PROGRAMA "PAISANO".**

---

---

## **CAPITULO 1 PROGRAMA "PAISANO".**

**1.1 Necesidades de su creación.**

**1.2 Objetivos.**

**1.3 Funcionamiento.**

**1.4 Ambito de competencia de las dependencia que participan en el Programa "Paisano".**

**1.4.1 Secretaría de Gobernación.**

**1.4.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

**1.4.3 Secretaría de Turismo.**

**1.4.4 Secretaría de Relaciones Exteriores.**

**1.4.5 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.**

**1.4.6 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.**

**1.4.7 Procuraduría General de la República.**

**1.4.8 Gobiernos Estatales y Municipales.**

## **CAPITULO I. PROGRAMA PAISANO.**

Es un instrumento de Solidaridad, propuesto y auspiciado por el C. LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien desde los primeros días de su Gobierno, instrumentó dentro del Programa Nacional de Solidaridad, los mecanismos y acciones con el objeto de proteger jurídicamente a los trabajadores migratorios que regresan a nuestro País, que es su lugar de origen, para que en su estancia temporal o permanente, desde su llegada reciban un trato digno, justo y de absoluto respeto a sus derechos.

### **1.1 NECESIDADES DE SU CREACION.**

Este es un problema pretérito, con tintes nuevos, ya que si hacemos una breve reseña histórica, los primeros flujos importantes de mexicanos hacia los Estados Unidos se registraron entre 1890 y 1900, durante la Revolución y los años veinte. Fueron jóvenes ambiciosos, principalmente hombres del Bajío, quienes lograron los primeros asentamientos campesinos "del otro lado"; como faltaba mano de obra a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los agentes del ferrocarril se encargaron de "enganchar" trabajadores mexicanos. Los agricultores estadounidense enviaron "enganchadores" y, luego la corriente se sostuvo sola. Desde el año de 1917 se registró la existencia de "espaldas mojadas" y "alambristas", término que se dió a los connacionales que cruzaban el Río Bravo, cuya área divide ambos países y además dicha frontera se encontraba protegida con un cercado que impedía el fácil acceso, y así la migración como fenómeno social, político y económico, comenzó a consolidarse. El abandono voluntario de la Patria con ó sin intención de volver, resultó en mano de obra barata, desorganizada y sin bases jurídicas para defender sus derechos laborales. Para el año de 1920

había miles de emigrantes mexicanos: Vaqueros, peones, obreros y campesinos que fueron tras "fabulosos jornales" en una moneda que valía el doble y alcanzaba para comprar diez veces más cosas. Pero la crisis internacional hizo que entre los años 1929 y 1933 se deportaran a casi la tercera parte de los mexicanos en Estados Unidos, aún cuando tuvieran ciudadanía. Hubo diversas campañas de desprestigio que forjaron la imagen del mexicano como criminal, se aplicaron severamente las leyes de inmigración, encarcelaron y deportaron a quienes no pudieran probar su estancia legal.

Entre los años 1924 y 1964 entraron legalmente cerca de cinco millones de mexicanos para trabajar en la agricultura, pero un año después el programa terminó coincidiendo con una nueva crisis económica estadounidense. El final de la Guerra de Vietnam en el año de 1972, causa la recesión económica, se manifestó en la quiebra de empresas automotrices y acederas que antecede a la inflación, devaluación del dólar y nueva recesión de los años 1974-75, ante la crisis Norteamericana, México inició un programa industrial fronterizo para atraer capital extranjero que dé trabajo a la mano de obra desempleada que era abundante, y permitió instalar sus líneas de ensamblaje a ciertas ramas de la industria Estadounidense mediante las empresas transnacionales. Las maquiladoras no contuvieron la inmigración. Entre los años 1975 y 1980 el número de inmigrantes mexicanos, legales ó no, creció y se extendieron a la construcción, ventas, manufacturas y servicios.

"En el año 1981 llegaron a los Estados Unidos más de seiscientos mil nuevos inmigrantes, y un año antes lo hicieron 781 mil, entre ellos 135 mil refugiados cubanos y haitianos. En 1865 se habían admitido a menos de 300 mil, la inmigración "ilegal" neta (que toma entradas y salidas) se calcula en 500 mil al año. Aunque se desconoce el número preciso de indocumentados que

actualmente reside en aquel país, se estima que puede ser entre 3.5 y 6 millones". (01)

A lo largo de la historia, la actitud de nuestro país -especialmente en el sector oficial- hacia el movimiento migratorio laboral había sido de indiferencia y en ciertos momentos, hasta de franco estímulo. El gobierno mexicano responde a la problemática existente tomando en consideración que la Línea Política que separa a México de Estados Unidos con 3597 kilómetros de longitud, comprende los Estados Mexicanos de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (34 Municipios) y cuatro Estados Norteamericanos como son: California, Arizona, Texas y Florida (24 Condados), que es la nuestra una de las fronteras biculturales más importantes del mundo, ya que no sólo divide a dos países, sino también al Continente: De un lado, la Nación más poderosa, del otro lado, Latinoamérica, cuyos pueblos comparten en lo fundamental el idioma español además de un pasado histórico, un cierto origen y una tradición cultural; asimismo sus problemas de desarrollo económico son similares.

En la frontera norte que comprende los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, el número de personas que cruzan rumbo a México aumenta año con año, cada temporada vacacional y decembrina. Son los trabajadores que se acogieron a la Ley Simpson-Rodino y tienen residencia ó están por obtenerla en los Estados Unidos, los transitorios, los empleados temporales y los indocumentados y México-Norteamericanos (Chicanos) que aún tienen familiares en el país.

---

(01) *MORALES, Patricia; Indocumentados mexicanos. "Causas y razones de la migración laboral"* 2a. Edic., México; Edit. Grijalbo; pp 31 a 55.

Desde hace años, estos compatriotas han señalado las deficiencias, atropellos y extorsión que han sufrido en los cruces fronterizos y en las carreteras mexicanas por parte de diversas autoridades, según estudios realizados por el Colegio de la Frontera Norte, que es un organismo que se encarga de observar los aspectos sociales, culturales, económicos y políticos desarrollados en aquella división territorial, informó que en 1988 vinieron uno y medio millones de personas, quienes dejaron una derrama económica de 550 millones de dólares en tres meses, además una buena cantidad quedó en manos de diversos grupos policíacos por concepto de extorsión. Cada emigrante trajo en promedio unos 350 dólares, cuyo diez por ciento se destinó a la llamada "mordida" ó "dádiva", término utilizado por el vulgo para definir a la gratificación forzosa, entre aduanales y migración al ingreso, y entre las policías Municipales y Judiciales al retorno. Siendo las principales vías de flujo, de entrada y salida Tijuana, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo.

Esta vez, el gobierno de la República, por instrucciones de su titular, se avocó a la tarea de resolver y desterrar esas anomalías. Por ello se instaló una Comisión, encabezada por el entonces Secretario de Gobernación, FERNANDO GUTIERREZ BARRIOS, donde participaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Contraloría General de la Federación, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Programación y Presupuesto (ahora extinta desde el 25 de Mayo de 1992) y la Procuraduría General de la República, quienes en coordinación interinstitucional pusieron en marcha, el pasado 12 de Diciembre de 1989, el Programa de Solidaridad para el regreso a México, denominado "PAISANO". Dicha Comisión, de inmediato instruyó a los Servidores Públicos dentro del ámbito de su competencia, acerca de los nuevos procedimientos, prácticas administrativas simplificadas, difusión de los propósitos del Programa y captación de denuncias de los viajeros.

Se retoma el "Acuerdo por el que se instrumentan acciones para el Mejoramiento de los Servicios Públicos Federales en las Fronteras, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales del país", publicado el día 06 de Abril de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, firmado por los Titulares de las Secretarías que conforman la citada Comisión, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares; el cual tiene como propósito, establecer las acciones que legalmente sean procedentes, para que la prestación de los servicios públicos se realicen eficaz y oportunamente, de acorde con los requerimientos y modalidades establecidas por nuestro régimen de derecho.

Considerando además, que la prestación de los servicios públicos federales , que convergen en lugares y zonas donde se encuentran las operaciones de entrada y salida del país de personas, mercancías y servicios, como lo son las Fronteras Norte y Sur, los Puertos Marítimos y los Aeropuertos Internacionales, representan puntos estratégicos para salvaguardar la integridad territorial de la Nación, así como para la seguridad de los mexicanos. Que nuestro país requiere la mejora de los servicios públicos federales en los citados lugares, con el objeto de procurar la generación de un mayor número de divisas a través del Turismo, como medio para abatir los costos y fortalecer la economía del país , el fomento de las exportaciones de bienes y servicios, y la adecuada transportación nacional e internacional de personas y mercancías.

## **1.2 OBJETIVOS.**

Ante la responsabilidad ineludible que tiene el gobierno mexicano de proteger y hacer respetar los derechos de los trabajadores migratorios que regresan a nuestro país, el Titular del Ejecutivo Federal giro instrucciones precisas para que en el mes de Diciembre de 1989 se

estableciera el denominado "Programa Paisano", mismo que quedo inscrito dentro del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Entre los objetivos del Programa Paisano tenemos aquel que consiste en garantizar a los trabajadores migratorios que regresan en forma temporal ó permanente, un trato digno y justo con absoluto respeto a sus derechos, logrando a través de la coordinación de acciones y esfuerzos entre las diversas autoridades federales con los servicios públicos que éstas ofrecen. En programas de este tipo los principios de confianza, solidaridad y respeto mutuo se constituyen en elementos de vital importancia, ya que exigen que los Servidores Públicos se apeguen a los lineamientos autorizados para el otorgamiento de los servicios que prestan a los usuarios, llámense "Paisanos" ó "Turistas", cumplan con los requisitos establecidos, fortaleciendo de esta forma una buena relación y una excelente comunicación entre las autoridades y los beneficiarios de los servicios públicos, logrando resultados cada vez más satisfactorios.

Otro de los objetivos del Programa, lo constituye el promover y vigilar que los Servidores Públicos realicen su trabajo con dignidad, eficiencia y rectitud, se pretenda erradicar el añejo vicio de la corrupción, situación que se ha atendido a través de una mayor información y difusión de los derechos y obligaciones que tienen las personas que ingresan o salen de nuestro país, sin importar su condición económica o social.

Histórica y sociológicamente está comprobado que la moralidad social constituye uno de los más sólidos vínculos de una sociedad; es cimiento fundamental de su existencia y de su continuidad, lazo de unión del que no puede prescindirse y garantía de su viabilidad espiritual y material.

Ahora bien, con la creación de la Contraloría Social el 26 de Febrero de 1990, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, propicia la participación ciudadana y secunda los

objetivos referidos, al promover que los Servidores Públicos responsables de realizar los trámites para el ingreso ó salida del país efectúen su trabajo con actitud de servicio y compromiso social dentro de un contexto de Legalidad y Eficiencia, de acuerdo a la Legislación y Normatividad vigentes; a través de la Simplificación Administrativa, otorgar a los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país y en el territorio nacional, así como a los visitantes extranjeros, las facilidades necesarias para que sus trámites Migratorios, Aduanales y de Inspección al ingresar o salir del país, se realicen en forma expedita. El fortalecimiento de la Contraloría Social mediante la participación solidaria y responsable de la ciudadanía conjunta con el Gobierno de México para vigilar el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto a sus derechos y coadyuvar al incremento de divisas vía Turismo.

### **1.3 FUNCIONAMIENTO.**

Con la finalidad de cumplir con los objetivos del Programa "PAISANO", dentro de su primera etapa que comprende el periodo del mes de Diciembre de 1989 al mes de Noviembre de 1990, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación llevaron a cabo acciones significativas de Simplificación Administrativa, destacándose entre otras las siguientes:

- Se estableció la ventanilla única para la internación de personas y la importación temporal de vehículos; que consistió en que Servicios Migratorios instaló en todos los puntos fronterizos un lugar de atención a la Ciudadanía y público en general, donde se solicitara el ingreso al país, cumpliendo con el perfil migratorio requerido, dependiendo de su calidad migratoria; y la importación temporal de los vehículos en los que viajan a territorio nacional, situación esta última que ha sido modificada ya que se requirió de ciertos ajustes para su mejor funcionamiento, haciéndose cargo de este trámite las autoridades Aduaneras, pues fue

necesario garantizar el retorno de los medios de transporte utilizados por los usuarios al ingresar al país.

- La comprobación de la Nacionalidad Mexicana con sólo la "Declaración bajo protesta de decir verdad", la cual consiste en que como es sabido existen fuera de nuestras fronteras miles de connacionales ilegales, sin documentos que prueben por lo menos su nacionalidad, pretendiendo solventar esta situación, a través de un interrogatorio hecho por la Autoridad Migratoria, mediante el cual se cercioran que la persona con la que tratan es realmente un mexicano que no cuenta con algún documento que lo acredite como tal y así estar seguros de tratar con un nacional, para autorizar su ingreso al país.

- La creación del Sistema Aleatorio del Semáforo Fiscal, implantado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual la autoridad Aduanal confía en la palabra del usuario para que declare los artículos y mercancías de origen extranjero que deban pagar impuestos al comercio exterior y en dado caso, someterse al semáforo fiscal donde aleatoriamente brilla luz verde y otorga la salida del usuario sin revisar su equipaje, mientras que por el contrario con luz roja es sometido a la revisión que pretende corroborar la veracidad de lo declarado, agilizando así su trámite aduanal.

- El establecimiento de la Franquicia Fiscal, que ha sido definido como el derecho que otorga la Ley al Pasajero Internacional para introducir al país, además de su equipaje hasta 300 dólares en objetos o mercancías distintas entre libres del pago de impuestos.

Dentro de esta primera etapa la Secretaría de Turismo, coordinó a diversos grupos de Prestadores de Servicio Social, para que atendieran a los usuarios del Programa proporcionando información sobre la realización de los trámites Migratorios y Aduanales que se requieren para el ingreso o salida del país; asimismo la Policía Federal de Caminos y Puertos reforzó sus funciones de vigilancia a lo largo de las carreteras federales; las Representaciones

de México en los Estados Unidos de Norteamérica se encargaron de difundir las características y beneficios que ofrecía este Programa, principalmente en las Ciudades de Chicago, Houston, Los Angeles, Phoenix, San Diego, San Francisco, Seattle y Tucson. Aunado a esto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estableció el Sistema de Atención a la Ciudadanía, denominado "SACTEL", que consistió en implementar líneas telefónicas directas a la sede de dicha Secretaría, con el objetivo primordial de apoyar a los connacionales y turistas en la resolución de consultas sobre algún trámite que desearan realizar, así como la captación de Quejas y Denuncias en contra de los Servidores Públicos.

Finalmente y por instrucciones del primer mandatario, la Procuraduría General de la República eliminó el establecimiento de retenes; el resto de las Secretarías conjuntamente con los Gobiernos Estatales y Municipales, instruyeron a su personal para facilitar y ampliar sus servicios y atender a los visitantes, prioritariamente en las Garitas, Cruces o Puentes Internacionales, Puntos de Revisión Aduanal, Aeropuertos Internacionales, Terminales de Autobuses y Estaciones del Ferrocarril, ubicados en las Ciudades Fronterizas de los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, así como en el centro del país en los Estados de Jalisco, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, Sinaloa, además del Distrito Federal.

Como apoyo para la difusión, además de la información aparecida en los medios de Comunicación impresos, se utilizaron "Spots" de Radio y Televisión, Posters, Calendarios y una historieta en Tríptico en la cual se invita a los Trabajadores Migratorios a hacer respetar sus derechos y obtener la información necesaria, sobre sus trámites para entrar o salir del país, misma que fue denominada como "Guía para Ingresar a México".

El fenómeno de la Migración en México ha tenido cambios históricos respecto a cantidad y motivos, pero ya que México y los Estados Unidos comprenden una de las fronteras más

extensas y pobladas del planeta, era insostenible que nuestro país no tomara medidas adecuadas para favorecer el tránsito civilizado de personas y bienes de uso cotidiano.

Dentro de una segunda etapa y con el objeto de reforzar la Supervisión permanente, así como las acciones de apoyo y orientación a los usuarios del Programa Paisano, el 14 de Diciembre de 1990 el titular del Poder Ejecutivo Federal otorga la Responsabilidad directa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la instrumentación de la Contraloría Social en el Programa Paisano.

En virtud de lo anterior la Secretaría de la Contraloría realizó la instalación de módulos de "Orientación y Quejas", ubicándolos en los principales Aeropuertos Internacionales, Puentes y Cruces fronterizos, Garitas Internacionales, Estaciones del Ferrocarril y Centrales Camioneras de las ciudades del País con mayor afluencia migratoria, así como la ampliación del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), a través del establecimiento de teléfonos gratuitos conectados directamente a la Secretaría de la Contraloría, donde se informa de las presuntas irregularidades detectadas en la actuación de los servidores públicos y las deficiencias observadas en los trámites, así como las sugerencias de mejoramiento de los servicios y los reconocimientos a la gestión pública.

De igual forma se llevó a cabo el reclutamiento y capacitación de Becarios (Prestadores de Servicio Social) para atender los Módulos del Programa bajo la dirección y coordinación de los Supervisores Regionales, éstas personas son en quienes se deposita la responsabilidad de que el Programa funcione adecuadamente en cada uno de los lugares donde se encuentran los Módulos de Orientación y Quejas, previamente a la toma de su encargo han sido seleccionados y capacitados para tal fin. Los Becarios del Programa se encargan de proporcionar a los connacionales y turistas la información sobre las características del Programa PAISANO, así como los derechos que tienen y las obligaciones que deben cumplir al ingresar o salir del país,

también se van a desempeñar recibiendo sugerencias para el mejoramiento de los servicios públicos, así como los reconocimientos para los Servidores Públicos que cumplan sus actividades con eficiencia, transparencia y dignidad; otra actividad importante que realiza el personal en los Módulos del Programa lo constituye la captación de las Quejas y Denuncias que los usuarios deseen presentar por alguna irregularidad cometida por los Servidores Públicos en el desempeño de la Función Pública que tienen encomendada, en relación a esta actividad es importante hacer notar que el sistema implementado permite que en el momento y lugar donde se presentan las irregularidades se tomen las declaraciones del quejoso o denunciante, de los testigos presenciales de los hechos e incluso la del propio servidor público señalado como presunto responsable; de esta forma se va a contar con los elementos necesarios que permitan incoar de inmediato el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, para que en su caso, la instancia respectiva aplique con todo el rigor de la Ley la sanción administrativa a que se haya hecho acreedor el servidor público, independientemente de la acción penal que pudiera proceder en su contra. Asimismo se implementó un mecanismo de coordinación con los Gobiernos de los Estados, a efecto de que las Contralorías Internas Estatales atiendan las Quejas o Denuncias imputables a los servidores públicos de la localidad, u en su caso, apliquen las sanciones administrativas que procedan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como responsable de la atención de los Módulos del Programa Paisano a través de la Contraloría Social, se sustenta de manera fundamental en el control participativo, propiciando que los beneficiarios de dicho Programa y sus organizaciones sociales sean los auditores de los servicios que el Gobierno les proporciona a la vez de que estimula el cumplimiento de las obligaciones por parte de la ciudadanía.

El fundamento legal de las atribuciones que tiene la Contraloría Social lo vemos plasmado en el artículo 17 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la

Federación, que a la letra dice:

"Artículo 17 bis.- La Dirección General de Contraloría Social, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Promover la participación de la ciudadanía en el sistema de control y evaluación gubernamental, para que con ella se propicie que la actuación de los servidores públicos, el manejo de los recursos y la gestión pública, se lleven a cabo dentro de un marco de legalidad, eficiencia y honradez;

II.- Expedir en el ámbito de competencia de la Secretaría, la normatividad que regule el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal;

III.- Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnandolas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario, hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía;

IV.- Coordinar y operar las oficinas o los módulos de orientación y recepción de quejas que establezca la Secretaría, a efecto de facilitar a la ciudadanía, la presentación de sugerencias, quejas y denuncias a que se refiere la fracción anterior;

V.- Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica a la ciudadanía para que las consultas, sugerencias y quejas que se capten por este medio relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, sean debidamente desahogadas;

VI.- Prestar la asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia, y

VII.- Las demás que le señale el titular de la Secretaría."

Con las diversas actividades realizadas por la Secretaría de Contraloría se ha venido fomentando una actitud más positiva comprometida e interesada en mejorar el funcionamiento de los servicios, así como multiplicando las posibilidades de Fiscalización y Vigilancia, generándose además una amplia respuesta social y una mayor confianza por parte de la población usuaria del Programa en su Gobierno y en los Servidores Públicos e Instituciones que lo conforman.

#### **1.4 AMBITO DE COMPETENCIA DE LAS DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA "PAISANO".**

Dicho Programa esta coordinado por la Secretaría de Gobernación con participación de la Secretaría de Turismo para los efectos de promoción e información turísticas; con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a los trámites Aduanales; con la Procuraduría General de la República en relación a dispositivos contra el Narcotráfico; con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto a las disposiciones de Seguridad y Auxilio en carreteras federales; con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la promoción del Programa entre los connacionales en las representaciones en el extranjero; con la Secretaría de Desarrollo Social para la elaboración de campañas publicitarias y de promoción, la cual sustituye a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en casi todas sus atribuciones; con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a efecto de captar, dar seguimiento y desahogar las Quejas; y con las autoridades Estatales y Municipales a fin de coadyuvar al adecuado desarrollo del Programa .

Es significativo hacer mención que la naturaleza Intersecretarial del Programa , integró diversas acciones tendientes a mejorar los Servicios Públicos Federales que de una u otra forma tienen

estrecha relación con los objetivos del Programa Paisano, retomando el "Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales, en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país", el cual dentro de su Base Tercera establece una serie de acciones comunes para todas las autoridades que lo suscriben, siendo estas retomadas posteriormente con mayor fuerza por el Programa Paisano, por lo que es importante enunciarlas en éste, y que al tenor de la letra versan:

"BASE TERCERA.- Las dependencias y las entidades que suscriben este acuerdo, de conformidad con sus respectivas atribuciones, desarrollarán las siguientes acciones:

- A. Difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios públicos, así como la forma, lugar y oportunidad de hacerlos valer;
- B. Fomento de sistemas de prestación eficiente de servicios públicos, particularmente con el apoyo de los servicios de informática y cómputo;
- C. Fomento de sistemas eficientes de quejas y denuncias sobre actos, omisiones y conductas de los prestadores de servicios públicos federales que pudieran constituir alguna responsabilidad;
- D. Promoción de la coparticipación ciudadana en general, así como de los usuarios de los servicios públicos en particular, a efecto de que la consulta y opinión permanentes trasciendan en la eficiencia de la gestión pública correspondiente;
- E. Revisión de los ordenamientos legales y reglamentarios relativos a la prestación de los servicios públicos federales objeto de este acuerdo, con el fin de proponer ante las instancias correspondientes las reformas necesarias que permitan dar mayor claridad, sencillez y transparencia a los mismos y contribuir así a la simplificación administrativa;
- F. Mejorar las instalaciones físicas, mobiliario y equipos, así como optimizar su uso por parte de las diversas autoridades que intervienen en la prestación de los servicios públicos

correspondientes;

G. Revisión de las estructuras de sueldos y salarios en cada dependencia y entidad prestadora de servicios públicos a efecto de compatibilizar los niveles de responsabilidad e ingresos;

H. Capacitación de los prestadores de los servicios públicos, determinación y clarificación de los perfiles profesionales y de las reglas para reclutamiento y ascenso, de conformidad con las disposiciones aplicables;

I. Diferenciar claramente los uniformes de sus servidores públicos respecto de las otras dependencias, a fin de identificar de manera mas precisa, la responsabilidad gubernamental de que se trata con las personas que realizan el servicio correspondiente, y

J. Implantar el uso de gafetes de identificación del personal correspondiente a cada servicio."

A continuación señalaremos las principales acciones de las Dependencias del Ejecutivo dentro del Programa Intersecretarial denominado "PAISANO".

#### **1.4.1 SECRETARIA DE GOBERNACION.**

Dentro de las principales acciones implementadas por la Secretaría de Gobernación, se encuentran:

- Coordinar y dar seguimiento a las acciones comprometidas por las diferentes autoridades participantes en el Programa.
- Informar a los Gobiernos de los Estados correspondientes sobre el funcionamiento del Programa y promover el apoyo de Entidades Federativas.
- Mantener la difusión permanente del Programa a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.
- Determinar puertas de entrada, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y autobuses que registren mayor número de visitantes.

- Capacitar al personal que proporciona los Servicios Migratorios en Fronteras y Aeropuertos Internacionales del país, para que los trámites se lleven a cabo con transparencia, agilidad y de acuerdo a las disposiciones legales en vigor.
- Atender a los viajeros nacionales y extranjeros con cortesía, rapidez, eficiencia, honestidad, comprensión y solidaridad humana.
- Informar a las dependencias involucradas la normatividad aplicable vigente y cualquier modificación que se realice a la misma, así como el establecimiento de Servicios Migratorios en lugares donde no se prestaban.
- Permitir la entrada al país de connacionales, aún cuando no traigan pasaporte, certificado de matrícula consular, documento de residencia en otro país, acta de nacimiento u otro documento idóneo relacionado con su identificación, con tan solo la manifestación bajo protesta de decir verdad que es mexicano, mediante una entrevista hecha por la autoridad Migratoria.

#### **1.4.2. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.**

Le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dirigir la Política Fiscal de la Federación, de lo que se desprende que esta Dependencia entre otras, tiene encomendada la función Aduanera.

La palabra "aduana" designa a todo lugar donde está situado un servidor público con autoridad para determinar y recaudar impuestos sobre las importaciones o exportaciones de mercancías, conocido tal lugar como "Recinto Fiscal", en el cual se aplican y hacen cumplir las disposiciones jurídicas aplicables en esa materia.

Entre las acciones implementadas por ésta en beneficio del Programa, tenemos las siguientes:

- Se instauró un Sistema Aleatorio de Revisión Aduanal, basado en la confianza mutua entre el Estado y el usuario, conocido como "Semáforo Fiscal".

- Se implemento la franquicia fiscal para los usuarios que se introduzcan al país y que traigan una cantidad determinada mercancías distintas entre si en dólares dependiendo su vía de ingreso, libre de impuestos al comercio exterior.
- El cobro del impuesto global sobre el excedente de la franquicia fiscal.
- Capacitar al personal que efectúa trámites y revisiones de carácter aduanal a fin de que realicen en forma expedita, transparente y de conformidad con las disposiciones aplicables vigentes, así como con vocación de servicio y actitud solidaria.
- Instruir a las autoridades aduanales a fin de que los turistas o connacionales que ingresen al país no queden sujetos a ulteriores revisiones.
- De tramitar la importación e internación temporal de vehículos de los mexicanos, de los extranjeros y de los residentes fronterizos.

Siendo las anteriores las más significativas, además de brindar una estrecha coordinación con las otras autoridades, a efecto de informar oportunamente sobre las modificaciones que se apliquen a la normatividad aplicable en materia aduanera.

#### **1.4.3. SECRETARÍA DE TURISMO.**

Dentro del ámbito de su competencia la Secretaría de Turismo desarrolla las siguientes funciones:

- Coordinar con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la operación de los Módulos en relación a la promoción e información turística que deben proporcionar los Becarios asignados a los mismos.
- Reclutar, organizar y capacitar a los Becarios asignados por esa Secretaría a los módulos del Programa.
- Proveer a los módulos del material de información turística y del Programa Paisano que se requiera.

- Coordinar con la Secretaría de Desarrollo Social, el otorgamiento de becas requeridas para dar cumplimiento a las funciones turísticas.
- Informar a sus becarios de su responsabilidad que tienen, no sólo en la promoción y difusión turística, sino también en lo relativo a la atención de consultas, en la realización de trámites, la captación y levantamiento de actas administrativas por Quejas o Denuncias, así como las de observar las disposiciones de los Supervisores Regionales de Contraloría Social durante el desarrollo de sus funciones en los módulos.

#### **1.4.4 SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.**

Las facultades propias de esta dependencia son en términos generales, el conducir la Política Exterior, a través de las Embajadas y Consulados Mexicanos en el extranjero.

Tiene atribuida la competencia necesaria para intervenir en todo lo relacionado con asuntos de carácter internacional; el promover y asegurar la coordinación de acciones en el Exterior de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para conducir la Política Exterior con su intervención en toda clase de Tratados, Acuerdos y Convenios en los que nuestro país sea parte.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante sus servicios Consulares en las principales ciudades Estadounidenses donde la población mexicana es significativa, desarrollando una amplia difusión de los derechos y obligaciones al ingresar a México, dirigidos a todos los paisanos o connacionales, a través de organizaciones civiles, grupos de apoyo humanitario e instituciones religiosas de investigación y trabajo social de ambos lados de la frontera.

Además implemento las siguientes acciones:

- Establecer los mecanismos para que en las representaciones Diplomáticas y Consulares de México, se reciban Sugerencias, Quejas o Denuncias de Nacionales y Extranjeros respecto de los servicios que les brindan y sean turnadas para su atención a la autoridad competente.

- Llevar a cabo el proceso de ratificación de Quejas y Denuncias de Connacionales o extranjeros, cuando se requiera.

#### **1.4.5 SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.**

Dentro de las actividades implementadas por esta Dependencia del Ejecutivo tenemos:

- Apoyar a través de franquicias en las Líneas Aéreas y Terrestres Nacionales el envío de material de difusión del Programa.
- Promover a través del Organismo Público Descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el apoyo logístico para la instalación de los módulos del Programa en sus instalaciones.
- Capacitar al personal de la Policía Federal de Caminos y Puertos para garantizar al turista la máxima seguridad en su transportación via terrestre mediante un cambio de actitud en la calidad del servicio y compromiso social con el visitante.
- Informar a las Dependencias involucradas las normas y reglas que debe aplicar la Policía Federal de Caminos y Puertos con los connacionales y visitantes.
- En lo que hace a zonas Fronterizas, Centrales de Autobuses, Estaciones de Ferrocarril, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales, a través de las Direcciones Generales del Transporte y Medicina Preventiva del Transporte y de la Policía Federal de Caminos y Puertos se encargan de:
  - ° Otorgar todas las facilidades necesarias para darle al usuario de las carreteras del país, la máxima seguridad de transportación terrestre de personas, mercancías y servicios;
  - ° Coordinar las acciones de la Policía Federal de Caminos y Puertos, a efecto de instrumentar operativos policiacos que garanticen la seguridad de los usuarios;
  - ° Distribuir a los usuarios de los caminos de jurisdicción federal, folletos con la información de sus derechos, obligaciones y principales recomendaciones;

° Enfatizar la supervisión y vigilancia sobre la conducta de los miembros de la Policía Federal de Caminos y Puertos. Esto a través del área creada en la corporación que tendrá a cargo la atención directa de las Quejas y Sugerencias de los usuarios.

#### **1.4.6 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.**

Como responsable de los Módulos de Orientación y Quejas del Programa Paisano a través de la Contraloría Social, se sustenta de manera fundamental en el control participativo, propiciando que los beneficiarios de dicho programa y sus organizaciones sociales sean los auditores de los servicios que el Gobierno les proporciona a la vez de que estimula el cumplimiento de las obligaciones por parte de la propia ciudadanía.

Con las diversas actividades realizadas por la Secretaría de la Contraloría se ha venido fomentando una actitud más positiva comprometida e interesada en mejorar el funcionamiento de los servicios, así como multiplicando las posibilidades de fiscalización y vigilancia, generándose además una amplia respuesta social y una mayor confianza por parte de la población usuaria del programa en su Gobierno y de los Servidores Públicos e Instituciones que lo conforman.

Y en busca de un mejor funcionamiento, entre otras las siguientes actividades:

- Operar los Módulos PAISANO de Orientación y Quejas en coordinación con la Secretaría de Turismo, proporcionando los recursos materiales y humanos para su adecuado funcionamiento;
- Coordinar con la Secretaría de Turismo las bases de control y operación para los prestadores del servicio social que dicha Secretaría asigna a los módulos;
- Establecer contacto con las Instituciones de Educación Superior, a efecto de contactar, seleccionar y convenir becas para los pasantes de servicio social que se requieran en la operación de los módulos, a través de los Supervisores Regionales en cada localidad;

- Recibir de las dependencias involucradas las disposiciones aplicables en las diferentes materias y contar con las actualizaciones que se realicen a las mismas, de manera tal que se tengan los elementos para resolver las consultas relacionadas con los trámites Migratorios, Aduanales y de Seguridad.
- Establecer la coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, a efecto de definir el número de becas requeridas, las características de las mismas conforme a las necesidades del servicio y la forma de paga a los Prestadores de Servicio Social;
- Establecer Supervisores Regionales encargados de dirigir, supervisar y controlar la operación de los módulos, definir sus funciones y el perfil profesional requerido, determinar el número de Supervisores que se requieran, seleccionarlos y contratarlos;
- Definir la instalación y ubicación física de los módulos en los Puntos de Cruce Fronterizo, Aeropuertos Internacionales, Centrales Camioneras, Garitas Internacionales, Garitas de Abandono y Estaciones del Ferrocarril donde se presten servicios federales y que se amerite en función del flujo de visitantes y características del lugar;
- Definir y establecer el esquema operativo de captación, seguimiento y desahogo de quejas y denuncias, informando al quejoso los resultados obtenidos, bajo el esquema definido en las bases de coordinación firmadas con los oficiales mayores de las dependencias federales y estatales;
- Capacitar periódicamente a los Supervisores Regionales, y a través de estos a los pasantes de Servicio Social en materia de Migración, Aduanas, Turismo, funciones de las Corporaciones Policiacas, captación, seguimiento y desahogo de las Quejas y Denuncias de los usuarios;
- Proveer a los Supervisores Regionales de los directorios de los representantes de las dependencias involucradas en el Programa que apoyarán la resolución de Consultas y la captación y ratificación de las Quejas y Denuncias captadas en los módulos;

- Establecer y operar el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) mediante la instalación de teléfonos abiertos gratuitos, conectados directamente a la sede de la Secretaría.
- Controlar y evaluar el funcionamiento en los módulos, las acciones realizadas y el desempeño de los Supervisores Regionales, y a través de éstos, el de los Prestadores de Servicio Social que tienen asignados;
- Informar a las dependencias involucradas las Quejas y Denuncias captadas en los módulos relacionadas con los Servidores Públicos asignados a las mismas, y
- Dar seguimiento a las Sugerencias vertidas por los usuarios relacionadas con los Servicios Públicos Federales que se brindan en cada localidad.

#### **1.4.7 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

Esta Institución amplía sus actividades dentro del ámbito de su competencia, a efecto de coadyuvar conjuntamente dentro del Programa, motivo por el cual el pasado día 17 de Julio de 1991, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la "Circular del Procurador General de la República, por la que se instruye a los Servidores Públicos en relación al Programa denominado PAISANO", dentro del cual se considero también el "Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento para los servicios públicos federales en las Fronteras, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales del país", donde se establecen las bases para coordinar acciones que propicien la optimización de los servicios públicos federales, interviniendo diversas Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, mediante actividades encaminadas a prestar ayuda a las clases sociales más necesitadas y a combatir los estados de pobreza en el país; que al actuar la Procuraduría para el logro del objetivo planteado, debe ser prioritario y con la firme convicción preconcebida de propiciar el cambio de las actitudes y procederes de los Servidores Públicos y modificar la imagen

deteriorada que aún existe; motivo por el cual resulta ineludible el instruir a los Servidores Públicos de esta Institución, con la finalidad de que se brinde la debida atención que requieran las Quejas, Sugerencias y Consultas que se presenten a través del "Programa Paisano" y se tenga como obligación primordial auxiliar a nuestros connacionales, turistas y viajeros, con respecto a los servicios que reciben por parte de la Procuraduría para que éstos resulten oportunos, expeditos y con la transparencia que debe dar la Legalidad y Honradez en el ejercicio de sus atribuciones.

#### **1.4.8. GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.**

Dentro del ámbito de su competencia, los Gobiernos Estatales y Municipales para contribuir en el desarrollo y funcionamiento del Programa, han instruido a su personal Administrativo, a sus diversos cuerpos policíacos y demás Servidores Públicos sobre la permanencia de esta acción solidaria para con los connacionales, turistas y viajeros, con la finalidad de facilitar y ampliar sus servicios, otorgar el apoyo logístico y material para la operación de los módulos, proporcionar información turística promocional en la entidad o municipio, dar seguimiento y desahogar las Quejas y Denuncias captadas en los módulos del Programa relacionadas con Servidores Públicos Estatales y/o Municipales.

Por lo anteriormente expuesto, podemos manifestar que el Programa de Solidaridad para el Regreso a México, denominado PAISANO, es un programa que prevé, apoya y facilita información a los mexicanos que trabajan temporalmente en los Estados Unidos y a quienes, siendo también mexicanos, tienen residencia legal en el país, que reconoce más de tres millones de personas de casi todo el territorio nacional, quienes mantienen un flujo circular año con año por cuestiones de trabajo y/o residencia, hacia el Norte del Continente, donde la contribución de estas personas al desarrollo de la Economía Estadounidense y Nacional ha sido latente, toda vez que ha promovido la modernización de los Servicios Migratorios, Aduanales, Consulares,

de Seguridad Pública y Turísticos en los principales lugares de flujo migratorio del país.

Sin embargo, el Programa "Solidaridad para el regreso a México" no va a eliminar la corrupción ni el abuso de las autoridades, ya que el mismo pretende crear conciencia en los emigrantes que retornan, para hacer valer sus derechos que los asisten y de como pueden hacerlos valer, pues este objetivo no se puede lograr de la noche a la mañana, existen demasiados intereses creados que tratarán de hacer fracasar este Programa, además esta la incredulidad de quienes han sido víctimas de extorsiones y vejaciones por parte de las autoridades administrativas o policíacas, acerca de que ahora si se hará algo al respecto, toda vez que actualmente el Estado Mexicano, pretende disciplinar la conducta de los Servidores Públicos en todos los sectores.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CAPITULO 2**

**NATURALEZA JURIDICA DEL**

**SERVIDOR PUBLICO.**

---

---

## **CAPITULO 2 NATURALEZA JURIDICA DEL SERVIDOR PUBLICO.**

**2.1 Concepto.**

**2.2 Obligaciones.**

**2.3 Principios Morales Rectores de la Conducta.**

**2.4 Ejercicio Indebido de la Función Pública.**

**2.4.1 Responsabilidad del Servidor Público.**

**2.4.2 Objetivos de la Responsabilidad.**

**2.4.3 Clasificación de la Responsabilidad.**

**2.4.3.1 Responsabilidad Penal.**

**2.4.3.2 Responsabilidad Civil.**

**2.4.3.3 Responsabilidad Política.**

**2.4.3.4 Responsabilidad Administrativa.**

## **CAPITULO 2. NATURALEZA JURIDICA DEL SERVIDOR PUBLICO.**

### **2.1 CONCEPTO.**

En un Estado de Derecho, como el que nos hemos dado los mexicanos, los Titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, están obligados a proteger, mejorar y fomentar el interés público, social o nacional, anteponiéndose al particular, debiendo enfocar su conducta y sus actos a la correcta aplicación de la Ley con un espíritu de servicio, como lo dijera el gran José María Morelos y Pavón, como "Siervos de la Nación"; "de ahí que el marco constitucional vigente haya considerado que todas aquellas personas que participan en el ejercicio de la Función Pública, independientemente de su rango, jerarquía, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, en igualdad de condiciones, se consideran como Servidores Públicos". (02)

El Código Penal para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en el orden Federal, dentro de su Título Décimo define a los Servidores Públicos en su artículo 212, que a la letra versa: "Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. . . "

---

(02) *BURGOA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa; México; p 540.*

Este término obedece sin duda a una nueva ideología implantada en nuestro sistema jurídico mexicano vigente, y propiamente a la Renovación Moral de nuestra sociedad, que como señala el Doctor Javier Osornio, "no solamente se presentaba como una política de la plataforma electoral o, incluso, del Programa de una nueva administración. Era el resultado de una acertada interpretación del momento social y de una adecuada respuesta que el nuevo gobierno proponía a nuestra sociedad". (03)

Al respecto, Bielsa nos indica: "Los conceptos y definiciones que se han dado sobre Funcionario Públicos, varían ya sea por la tendencia doctrinal, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado, y especialmente de su forma política, pues todo ello incide sobre las ideas de Función y Funcionario." (04)

De ahí, que con las Reformas Constitucionales hechas en 1982, por el entonces Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado se haya dado un cambio total en cuanto a los sujetos de derecho que participan en el desempeño de las funciones de orden público que les encomienda el Estado, pues el Título IV de la Carta Magna se denominaba "de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". ahora es, " de las Responsabilidades de los Servidores Públicos", alusión hecha a efecto de establecer, como lo indica la exposición de motivos, el carácter de servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Esta reforma constitucional sentó las bases para fortalecer y renovar la fiscalización administrativa de acuerdo con las normas de un buen servicio, así como el identificar y sancionar su incumplimiento.

---

(03) OSORNIO CORRES, Francisco Javier; *Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos*; Edit. Porria, México 1984; pp 21 a 34.

(04) Bielsa, Rafael; *Derecho Administrativo*; Buenos Aires 1966; Edit. Depalma, Tomo II; p 55.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 Constitucional: ". . . se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; 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 o Municipios". Además, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV Constitucional, señalan como sujetos de ella ". . . a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

De lo expuesto se desprende la idea de que el término Servidor Público, no sólo comprende a los denominados "trabajadores al Servicio del Estado" (funcionarios o empleados públicos), sino además abarca a todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboran con las funciones del Estado.

Rafael Bielsa define a los denominados Funcionarios y Empleados Públicos, diciendo: "El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace su titular, y solo concurre a la formación de la Función Pública" (05)

Guillermo Haro Belchez, externa su opinión apuntando: "Por lo que hace a la introducción que

---

(05) *IDEM*; p 70.

la última reforma Constitucional del término Servidor Público, éste nos parece correcto, ya que engloba empleo, cargo o comisión en la Administración Pública incluyendo inclusive a los Representantes de Elección Popular, Miembros del Poder Judicial, etc.. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado". (06)

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez expone: "Nuestra legislación a partir de la reforma constitucional de . . . marca el establecimiento de la institución de servidor público, por participar en el ejercicio de la Función Pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función". (07)

Es preciso mencionar que el concepto de Servidor Público, creó un debate jurídico y político; tanto en la Cámara de Origen -la de Senadores- como la Revisora -la de Diputados-, se obtuvo consenso en cuanto a la sustitución del término Funcionario por el de "Servidor Público", pues se dijo, ". . . no es la función lo que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función ha llevado aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con la que han de guiarse las conductas colectivas." (08)

Sin embargo, la discusión surgió en cuanto a los efectos que esta denominación común pudiera acarrear según la diversa naturaleza que adopta el servicio a la sociedad y la representación de

---

(06) HARO BELCHEZ, Guillermo; *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*; Instituto Nacional de Administración Pública; México 1984; p 135.

(07) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*; Instituto Nacional de Administración Pública; México 1990; p 29.

(08) CARREÑO CARILON, José; *Reformas al Título Cuarto de la Constitución*; Revista PRAXIS 60, Instituto Nacional de Administración Pública; México 1984; p 38.

la sociedad. En consecuencia, "se introdujeron a la iniciativa presidencial modificaciones tendientes a precisar que en el caso de los representantes de elección popular y de los integrantes de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal únicamente serían reputados como Servidores Públicos para los efectos del Título Cuarto, a fin de superar controversias respecto a la categoría jurídica de dichos servidores; a deslindar, con especial cuidado, que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Locales sólo podrán ser sometidos a Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales, para evitar cualquier interpretación que pudiera lesionar la autonomía de los Estados; que por lo que toca a dichas autoridades locales, la resolución que en su caso dicte la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, tendrá únicamente efectos declarativos, a fin de que sean las Legislaturas de los Estados, las que, en ejercicio de su atribución determinen lo pertinente; a que sean las Leyes Orgánicas de los Congresos Federal y Locales y de los Poderes Judicial Nacional y Estatales las que precisen las respectivas obligaciones y sanciones, y a que el precepto que obliga a incluir las remuneraciones de los Servidores Públicos de más alto rango se incorpora el principio de equidad." (09)

Por lo anterior, en términos generales podemos definir al Servidor Público, señalando: "Que es toda aquella persona que presta sus servicios para el Estado, desempeñando un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, independientemente de su rango y jerarquía, desarrollando la Función Pública tanto a nivel Federal como Estatal, o bien que tenga el manejo de recursos económicos del Estado".

---

(09) *IIJFA*; pp 39 y 40.

## 2.2 OBLIGACIONES.

La investidura de Servidor Público genera una serie de obligaciones, contenidas tanto a nivel Constitucional, Legal o Reglamentario, las cuales condicionan su participación en el ejercicio del poder del Estado, toda vez que con su actuación pretenden cumplir lo mejor posible con las metas establecidas para la evolución política, económica y social del país. A lo expuesto, Delgadillo Gutiérrez, nos aporta su comentario diciendo: "La asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la Función Pública genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido prestacional a que se refiere el nombramiento, contrato o designación, y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del Estado". (10)

El Diccionario Jurídico Mexicano al definir las obligaciones de los trabajadores al servicio del estado, entre otras cuestiones comenta: ". . . confrontando la eficacia real y formal de nuestro ordenamiento laboral burocrático, en situación todavía más precaria a la de los trabajadores en general, los servidores públicos controlados en un sistema jerárquico vertical, ven incrementarse sus obligaciones laborales frente al Estado mediante la propia Ley, los reglamentos interiores del trabajo y las condiciones generales del trabajo de las dependencias oficiales, elaborando unilateralmente, por los Titulares respectivos, su indefensión profesional se agrava al someterlos a un sistema de sindicación única, también vertical y jerárquica; convirtiendo en nugatorio su derecho de huelga que se condiciona a la imposible comprobación de la existencia de una violación general y sistemática de sus derechos, calificada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de la segregación en el sector público,

---

(10) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *Op Cit*; p 30.

de la negociación colectiva de trabajo. Como en el sistema rector del trabajo en general, el incremento de sus obligaciones, de sus correspondientes nombramientos o una más ágil operatividad del cese por parte de las autoridades". (11)

En cuanto a su situación laboral por su nombramiento, contrato o designación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 44, impone las siguientes obligaciones:

- Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- Asistir puntualmente a sus labores, y
- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Por lo que respecta a su conducta, y en atención a su propósito de "servir" como miembros del Estado, que en caso de incumplimiento deberán responder por sus actos, nuestra legislación considera que estos sujetos de derecho deben preservar en el ejercicio de sus funciones ciertos valores o principios morales que rijan dentro de su comportamiento.

A nivel Constitucional, tenemos el "deber de prestar la protesta legal", en su artículo 128, nos indica: "Todo Funcionario Público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen"; el artículo 130 de la propia Constitución previene: "la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a

---

(11) *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO; "Obligaciones de los Trabajadores", Héctor Santos Azuela; Edit. Porrúa; 4a. Edic.; pp 2254 a 2256.*

las penas que con tal motivo establece la ley". La protesta legal es una forma para comprometer públicamente a los servidores públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurran.

El Servidor Público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello, el principal deber del trabajador público es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado. Una persona es designada para el cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la Administración como a los particulares.

La ley obliga al Servidor Público a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados. El servidor debe consagrar a la función o encargo de una manera exclusiva; de respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio; debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos o religiosos.

La obediencia jerárquica es un deber del empleado de someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes de sus superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple inoportunidad. Tienen el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en relación de jerarquía. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte del mismo servicio.

El deber de diligencia implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones que el servicio lo requiera.

El deber de fidelidad llamado también secreto profesional de los Servidores Públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores

administrativas. Se requiere la reserva principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado o al Interés Público, como en los casos de Secreto Diplomático, Militar, Fiscal o Médico. A esto se refiere la obligación de guardar reserva de los asuntos que tenga conocimiento con motivo de su trabajo.

El deber de Seguridad trata de evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o las pertenencias del empleado o la de sus compañeros. Algunas actividades Administrativas son particularmente peligrosas como el manejo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un manejo cuidadoso.

Los Servidores Públicos no deben tener interés material de cualquier clase que ésta sea, en los actos, adjudicaciones o Administración Pública en general, donde tengan o tuvieren responsabilidad y vigilancia de los mismos. La Función Pública exige un completo desinterés de carácter patriótico que sirva de estímulo a una eficiente labor. La actividad del Servidor Público no debe derivar en dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan.

El deber de Lealtad a la Nación es una exaltación de orgullo y nobleza del funcionario o del empleado de servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.

El Servidor Público tiene el deber de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado.

El Título IV de nuestra Carta Magna, en su artículo 113 establece que las leyes sobre Responsabilidades Administrativas determinarán las obligaciones de los Servidores Públicos a fin de salvaguardar la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el fin de salvaguardar los referidos valores, establece en su artículo 47, las obligaciones a cumplir, y en caso contrario se

dará lugar al procedimiento y sanciones correspondientes de acorde con la naturaleza de la infracción, es decir, constituye un conjunto de hechos condicionantes, porque en caso de realizarse éstos, a través de la configuración del incumplimiento de dichas obligaciones, se generan determinadas consecuencias jurídicas que serían la imposición de una sanción, y por ende se da la Responsabilidad de tipo Administrativo por parte del Servidor Público.

Cabe destacar que el ordenamiento jurídico en antecedente en sus diversas fracciones conforma un "catálogo de obligaciones", que el jurista José Luis Soberanes Fernández les ha llamado "causales de responsabilidad", y Delgadillo Gutiérrez "obligaciones funcionariales", siendo éstas en resumen:

- La falta de diligencia en la función encomendada.
- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- Desvío de facultades, recursos e información.
- Descuido de documentos e información.
- Mala conducta y/o falta de respeto.
- Agravios o abusos con los inferiores.
- Falta de respeto a un superior o subordinado.
- Abstenerse de informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas sobre la procedencia de las instrucciones que recibe.
- Realizar funciones después del periodo en que se le designó hacerlas.
- Autorizar a un inferior a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año.
- Ejercer otro cargo incompatible.
- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- Abstenerse de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que se tenga interés personal, familiar o de negocios.

- Abstenerse de informar al superior jerárquico de la imposibilidad de excusarse cuando se tenga algún impedimento en el trámite de asuntos.
- Recibir donativos de personas cuyos intereses estén afectando.
- Pretender obtener beneficios extras con remuneraciones adicionales.
- Intervenir en la designación de una persona sobre la que se tenga interés personal.
- Abstenerse de entregar su declaración patrimonial de bienes.
- Desatender las órdenes de la Secretaria de la Contraloría.
- Abstenerse de informar al superior la inobservancia de las obligaciones de los subalternos.
- Proporcionar e informar oportuna y verasmente a la Institución competente, sobre la violación a los Derechos Humanos.
- Abstenerse de autorizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones o prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, proporcionados por servidores públicos de la Administración Pública Federal, personas inhabilitadas para trabajar en ésta o sociedades de las que éstos formen parte.
- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- Las demás que dispongan las Leyes y Reglamentos.

Además esta Ley Reglamentaria del Título IV, apunta otras obligaciones que su incumplimiento redunda en una Responsabilidad Administrativa, como lo son:

- Cuando un Servidor Público inhiba a un particular para presentar una queja o denuncia, o con motivo de ella realice cualquier conducta injusta.
- La obligación de los empleados de las Contralorías Internas de abstenerse injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto por la ley.

Resulta oportuno destacar la obligación que tienen los Servidores Públicos en abstenerse de recibir dádivas, obsequios o beneficios para él, su cónyuge o parientes consanguíneo hasta el

cuarto grado, por afinidad o civil, que proceda de personas que se encuentren vinculadas directamente con las facultades de que está investido. Por cuanto a la apreciación de esta limitante, se toman en cuenta las consecuencias nocivas, tales como:

- a) Que el obsequio afecta la imparcialidad de la conducta del Servidor Público y por ello, en ocasiones, se atenta contra el propio principio de legalidad.
- b) Que se crea una vía de ingreso, paralela a la que legalmente corresponde al Servidor Público por sus funciones, incrementando su patrimonio o sus emolumentos por medio de terceras personas.

Con lo manifestado, se entiende que la Responsabilidad nace como consecuencia del incumplimiento de un deber, y los miembros del Estado tienen una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos y, por consiguiente, se da lugar a la obligación de responder por sus actos.

### **2.3 PRINCIPIOS MORALES RECTORES DE LA CONDUCTA.**

La realización de la moral, en cada época, es inseparable de ciertos principios fundamentales, o reglas básicas de conducta a toda comunidad social, o a un grupo de miembros de ella. "Estas surgen en relación con determinadas necesidades sociales fundamentales, que sirven de base a las normas que regulan el comportamiento, en una sociedad dada, en cierta dirección. Sólo lo que tiene una significación humana puede ser valorada moralmente, pero a su vez, sólo los actos o productos que los hombres pueden reconocer como suyos, es decir, los realizados conciente y libremente, y con respecto a los cuales se les puede atribuir una responsabilidad moral". (12)

---

(12) SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo; *Ética*; Edit. Grijalvo; México 1985; p 171 y ss.

En el sistema jurídico mexicano estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en sus artículos 109, fracción III, y 113 establecen: " El desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la Función Pública deberá realizarse con Legalidad, Honradez, Imparcialidad, Lealtad y Eficiencia".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título Tercero, denominado Responsabilidades Administrativas y propiamente en su artículo 47, también señala: "Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. . . "

Cabe destacar que en la iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Federal, se plantearon como principios los de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad, Economía y Eficacia, y el Congreso de la Unión eliminó el de Economía y cambio el de Eficacia por Eficiencia. La propuesta originalmente decía: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones, a fin de salvaguardar la Legalidad, Honestidad, Lealtad, Imparcialidad, Economía y Eficacia en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder tres tantos de los

beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. . ." (13)

Por lo consiguiente, a continuación expondremos brevemente estos Principios rectores de la conducta de los Servidores Públicos.

Con el Principio de LEGALIDAD, se pretende que la actuación del Servidor Público se encuentre ajustada conforma a derecho. El aspecto jurídico que implica este Principio, y su establecimiento en el ejercicio de la Función Pública rebasa el mandamiento contenido en los artículos 14 y 16 Constitucionales, que ordenan el estricto apego al ordenamiento legal como Garantía Individual, ya que en estos casos no se trata de los actos que directamente afectan los derechos de los particulares, sino que la actuación del Servidor Público se ajuste a la ley, debido a que en el ejercicio de la Función Pública, se debe estar a lo que establezca el interés general, por lo tanto, si la actuación de un Servidor Público la lesiona, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de un particular.

El Principio de HONRADEZ conduce al Servidor Público a actuar positivamente para que su función no esté revestida de consideraciones penales, ya que este Principio ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en el ejercicio del Poder Público, particularmente respecto al manejo de recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias, que lesionan la confianza puesta en los individuos que la desarrollan; sin embargo, el contenido de este Principio va más allá del aspecto económico, pues se impone como norma general de conducta del Servidor Público, lo cual implica ajustar su actuación Ética y Moral, que debe ser constante en todo individuo. Para Manuel María Díez, este Principio se equipara a la dignidad, al señalar: ". . . Este deber se llama también de integridad e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en

---

(13) *CAMARA DE SENADORES; Dictamen sobre el proyecto de reformas al Título II Constitucional; México, Diciembre 14 de 1982.*

consideración a su profesión, tanto en el desempeño de la Función, como fuera del cargo en las relaciones sociales . . . " (14)

La HONRADEZ la encontramos plasmada en nuestra Constitución en artículo 13, que señala: "Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley . . . "

La LEALTAD está orientada no tan sólo a las Instituciones, sino a los valores y principios que sustentan al Estado Mexicano. Pues, la calidad de Servidor Público exige la entrega a la Institución , preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación; independientemente de intereses particulares, de partidos o de sectas, se el Leal con la Institución Pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.

Con la IMPARCIALIDAD se impone el juicio de la objetividad y con el ejercicio de la Función Pública no se puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda actuación de los Servidores Públicos debe ser realizada sin preferencias personales, con estricto apego a la igualdad de los individuos y con mayor razón a los agentes del Estado, que se limita de privilegios de cualquier naturaleza con este principio.

La EFICIENCIA pretende que la labor del Servidor Público sea productiva para garantizar el buen servicio, estableciendo la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio de su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población, por lo tanto todo Servidor Público deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se les proporcionen, pues su perjuicio o desvío redundaría en contra del fin de la Función Pública.

---

(14) DIEZ, Manuel María; *Manual de Derecho Administrativo*; Edit. Plus-Ultra, Buenos Aires 1983; dos Volúmenes; p 120.

Ahora bien, José Trinidad Lanz Cardenas, nos da su punto de vista sobre estos Principios al apuntar: "Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; Honradez, la honestidad, la seriedad y la ética"; "Lealtad al Estado, a las Instituciones, no a las personas ni a los partidos, los deberes del Servidor Público son para la Nación, que está por encima de otros intereses; Imparcialidad y Eficiencia, la Imparcialidad introduce en nuestro Derecho Administrativo, por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el Derecho Mexicano, exceptuando en la Legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos, y sin embargo se perdieron en la etapa de la Independencia."

#### **2.4 EJERCICIO INDEBIDO DE LA FUNCION PUBLICA.**

El Estado Mexicano exige que los Servidores Públicos sean responsables. La falta de cumplimiento de los deberes de la Función Pública, por parte de los Servidores Públicos origina Responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración y de Terceros.

En el desempeño de la Función Pública, los administradores deben ser responsables ante el Estado de su actuación y de los efectos que su conducta pueda acarrear en contra de la Administración Pública, pues como lo señalan varios estudiosos del Derecho Administrativo: "La Función Pública no es un privilegio ni un botín. Implica la Responsabilidad del funcionario de servir a la sociedad que mantiene y sostiene a un gobierno determinado".

En los ordenamientos jurídicos que se han dictado, para determinar la responsabilidad de los sujetos que desempeñan las labores de orden público, se ha puesto hincapié en los deberes que acarrea esta delicada misión; tal es el caso de lo señalado en la "Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y de los Altos Funcionarios de los Estados", de

fecha 30 de Diciembre de 1939, que al tenor literal expone:

"El ciudadano que sea escogido para desempeñar una Función Pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, contituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para seguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la Función Pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los Funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la libertad o la riqueza de las personas, etc. Esa sanción popular, por más enérgica que así sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

La actuación criminal de los malos Funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien puede llevarlos a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado latente de inconformidad, que lo hace ver al gobierno no como entidad superior instituida para beneficio, respetable y orientador, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y consupiciente que sólo lo oprime y explota . . ." (15)

El rubro de Función Pública, ha sido tema de estudio de diversos tratadistas de la materia Administrativa, entre ellos el jurista Argentino Jorge Escola, quien nos da su concepto al

---

(15) *CARDENAS, Raúl F.: Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; Edit. Porrúa, México 1982; pp 11 y 12.*

señalar: "El vocablo Funció, etimológicamente considerado, deriva de la voz latina *fuctio*, perteneciente a la misma raíz del verbo *fungor* o *fungir*, que significa tanto como cumplir, ejecutar o desempeñar. La noción como se advierte, está directamente ligada a la idea de actividad o movimiento, es decir, tiene un contenido dinámico, del cual no puede desprenderse. Es siempre, ejecutar algún cometido, cumplir una tarea, expresando sus diversas acepciones, de algún modo, la idea de acción. Y si toda acción, como tal tiene siempre un propósito o un objeto, no es erróneo sostener, como se ha hecho, que toda función no es sino una actividad cumplida por un órgano para la realización de determinado fin. Dentro de esta concepción, la idea de Función Pública debe entenderse como una actividad que es cumplida por un órgano del Estado, para el logro de un interés general o que le es inherente." (16)

Otto Mayer, nos dice: "La Función es un círculo de asuntos del Estado que debe manejar una persona ligada por la obligación de Derecho Público de servir al Estado, esto nos manifiesta un ente que expresa su existencia a través de diversos matices que tienden, esencial e intrínsecamente a satisfacer los intereses, necesidades o relaciones del conjunto." (17)

Guillermo Haro Belchez, expone: "La Función Pública en un sentido objetivo encuadra al conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus Servidores, es decir, el régimen jurídico aplicable a éstos y en un sentido subjetivo la considera como tal, al conjunto de funcionarios de una determinada Administración Pública." (18)

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos señala: "La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada Función

---

(16) ESCOLA, Héctor Jorge; *Compendio de Derecho Administrativo*; Edit. Depalma, Buenos Aires 1984; pp 370 y 371.

(17) MAYER, Otto; *Derecho Administrativo Alemán*; Buenos Aires 1982; Tomo IV; Edit. Depalma; p 9.

(18) HARO BELCHEZ, Guillermo; *Op Cit*; p 239.

Pública, lo cual es indebido, toda vez que lo que este concepto comprende es el ejercicio del Poder Público, y no la situación jurídica de los trabajadores del Estado, es decir, que su estudio debe constreñirse a la manifestación del Poder Estatal, independientemente de las condiciones o características de los sujetos que las realizan, por lo tanto, su contenido encuadra la actuación del Estado. De lo que se deriva que la Función Pública, es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus Titulares." (19)

Sobre el particular, el maestro Andrés Serra Rojas, nos dice: " Debido a la gestión de esta elevada misión constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos a los que se les encomienda la realización de los fines del Estado, que requiere de las personas físicas que asuman la calidad de Funcionarios o Empleados Públicos que aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones, se desprende que la Función Pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus Servidores." (20)

Al respecto, Rafael Bielsa apunta: "La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son, en sentido lato, los agentes, los cuales según el carácter jurídico de la actividad y naturaleza del vínculo que los une al Estado." (21)

Por lo anterior podemos determinar que los Servidores Públicos, durante el desarrollo de las actividades tendientes a la prestación de algún servicio que proporciona el Estado a la ciudadanía, deberán realizarlo de conformidad con lo establecido por los ordenamientos legales vigentes, y en caso contrario se ejercerá indebidamente la Función Pública que les ha sido encomendada por el Estado, es decir, observamos que la conducta puede ser expresamente

---

(19) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *Op Cit*; pp 9 a 11.

(20) SERRA ROJAS, Andrés; *Derecho Administrativo*; Ed. Porrúa; México 1988; p 359.

(21) BIELSA, Rafael; *Op Cit*; p 18.

descrita por el material legislativo. Esto sin embargo, no es necesario, es suficiente que la norma determine un hecho ilícito para establecer, Ipso facto, el deber jurídico respectivo: "Basta que una norma disponga que está prohibido, para saber que el lo jurídicamente debido . . . deber no indica necesidad, sino obligación; . . . se opone a lo que es, alude a lo que debe ser."

Con lo anterior, se desprende que cuando la Función Pública no cumple en estricto derecho, por parte de los sujetos a los que se les ha otorgado dicha atribución, éstos deben responder por sus actos y, por ende, el incumplimiento del deber encomendado implica una reacción, que por la naturaleza de los sujetos se traduce en Responsabilidad.

El Estado Mexicano exige que los Servidores Públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones son inadecuadas.

#### **2.4.1 RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.**

La responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento del equilibrio de la vida social. Aún antes de intuir el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social que, al mismo tiempo que determinaba los ámbitos de su libertad individual, establecía sus obligaciones ante la sociedad.

Etimológicamente, la expresión "Responsabilidad proviene de la raíz latina spondeo, de la voz respondere, que significa responder, esto es, estar obligado". (22)

Agustín Pérez Carrillo, nos manifiesta: "De acorde con la Doctrina el término Responsabilidad tiene varias acepciones a considerar, ya que se le toma como sinónimo de obligación; como

---

(22) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Responsabilidad", Rolando Tamayo y Salmorán; Op Cit; pp 815 a 817.

causa de ciertos acontecimientos; como consecuencia o efecto de una situación o hecho; o como la capacidad mental del individuo". (23)

Luego entonces, la "Responsabilidad de los Servidores Públicos" podrá ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber, que como se ha externado, lo tienen todos los sujetos de derecho que de una u otra forma, colaboran con las funciones del Estado, ya que estos por incumplir o violar alguna disposición jurídica o algún valor o principio moral de conducta, que se desprende a consecuencia de su empleo, cargo o comisión, dan lugar a la obligación de responder por esta actuación.

#### **2.4.2. OBJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.**

Con el establecimiento de los deberes en la Función Pública, el Servidor Público está subordinado a la Ley y a su debido cumplimiento, por esto, se obliga a responder por sus actos públicos. La Responsabilidad, es la obligación en que se encuentra el Servidor Público que ha infringido la Ley y con su conducta ha cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño.

El maestro Ignacio Burgoa, nos ilustra al respecto señalando: "El orden de derechos en un Estado no solamente debe proveer a los gobernantes de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidad para las personas en quienes deposita la Ley el ejercicio del Poder Público. Es obvio que para los gobernados es más útil por sus propio y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado." (24)

(23) PEREZ CARRILLO, Agustín: *Conceptos Dogmáticos y Teóricos de Derecho*; Edit. Porrúa; México 1979; p 43 a 55.

(24) BURGOA, Ignacio; *Op Cit*; p 541.

Atendiendo a la Dogmática jurídica de H. Kelsen: "Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber del cual debe responder el individuo y si el derecho o la obligación son la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado." (25)

Siendo por lo tanto, el objetivo primordial de la responsabilidad el sancionar al infractor, es decir, el sujeto que es responsable de un hecho ilícito debe sufrir las consecuencias jurídicas, respondiendo por sus actos y acatarse a los procedimientos que se determinen al haber infringido una norma jurídica de tal o cual materia, de tal forma que:

Cuando los Servidores Públicos lesionan valores protegidos por las Leyes Penales, deberán acatarse a las disposiciones de esa materia.

Cuando con su actuación produce un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio Lex Aquilia, aquel que cause daño a otro tendrá la obligación de repararlo.

Cuando realicen funciones de Gobierno y de Dirección, y afecten intereses Públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos encomendados, se sustanciará por medio del Juicio Político procedente al caso.

Cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia en la Función Pública, se sujetarán a los Procedimientos Disciplinarios a que haya lugar.

Con esto, damos pauta al siguiente punto a tratar, relativo a los tipos, formas o modalidades de la Responsabilidad que tutela el Derecho Positivo Mexicano, en que puedan incurrir por

(25) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Deber Jurídico", Rolando Tamayo y Salmorán; *Op Cit*; pp 815 a 817.

incumplir los servidores públicos con su deber, sentando así las bases para un desarrollo correcto de la Función Pública.

### **2.4.3 CLASIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD.**

Nuestro orden Constitucional ha instituido, como Garantía Jurídica un régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consignado especialmente de los artículos 108 a 114 del Título IV de la Carta Magna, desprendiéndose cuatro diversas formas de responsabilidad, debido a que todo Servidor Público puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una justa y eficaz actuación de los diversos organismos públicos.

De la interpretación del artículo 109 Constitucional, podemos señalar que éste expresa: "Que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales de cada Entidad, precisarán las responsabilidades en materia Política, Civil, Penal y Administrativa para el supuesto incumplimiento de las obligaciones de salvaguardar la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia".

En el presente punto se hará referencia a cada uno de los tipos de responsabilidad de una manera somera, ya que para adentrarnos en cada tema sería entrar en un profundo estudio, lo cual nos es el objetivo de este trabajo, siendo por lo tanto el observar estas formas de Responsabilidad dando su conceptualización esencial, pues éstas podrán ser tema de estudio de cualquier otro trabajo de investigación documental y en el presente se observa genéricamente cada tipo de Responsabilidad en que pudiesen incurrir los Servidores Públicos como son la Penal y la Civil, reguladas por las Leyes de su materia y la Política y la Administrativa, reguladas, ambas, por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **2.4.3.1 RESPONSABILIDAD PENAL.**

La Responsabilidad Penal, "Es el deber jurídico de sufrir la pena que recae sobre quien ha

cometido un delito, esto es una acción u omisión típica, antijurídica y culpable". (26)

Conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 109 Constitucional, "La comisión de delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal."

Estableciéndose por tal motivo en el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en el Fuero Común y para toda la República en el orden Federal, once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de Servidor Público. El artículo 212 del citado ordenamiento Jurídico, restringe el ámbito penal sustantivo, definiendo al Servidor Público, como sigue: "Para los efectos de este Título y el subsecuente es Servidor Público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión, o de los Poderes Judicial Federal y Judicial de Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales".

Los Delitos referidos en este Título son:

- Ejercicio Indevido de Servicio Público (Art. 214 C. P.)
- Abuso de Autoridad (Art.215 C. P.)
- Coalición de Servidores Públicos (Art. 216 C. P.)
- Uso Indevido de Atribuciones y Facultades (Art. 217 C. P.)
- Concusión (Art. 218 C. P.)
- Intimidación (Art. 219 C. P.)
- Ejercicio Abusivo de Funciones (Art. 220 C. P.)

---

(26) *DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Responsabilidad Penal", Alvaro Bunster; Op Cit; p 2842.*

- Tráfico de Influencias (Art. 221 C. P.)
- Cohecho (Art. 222 C. P.)
- Peculado (Art. 223 C. P.)
- Enriquecimiento ilícito (Art. 224 C. P.)

Para estos delitos se asignan penas Privativas de la Libertad, Sanciones Económicas, Destituciones e Inhabilitaciones para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia Penal existe la protección Constitucional que se otorga a los Servidores Públicos de Alta Jerarquía, mismo que enumera el artículo 111 Constitucional en su primer párrafo y que a la letra dice: "Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal".

Esta Protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la Función Pública que tienen a su cargo los Servidores Públicos de Alta Jerarquía, consistente en que no podrá procederse penalmente contra éstos sujetos sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, denominada "Declaración de Procedencia"; existía anteriormente la tradición jurídica mexicana de utilizar el término de "Fuero Constitucional" y por medio de un procedimiento ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se indicaba que el funcionario se "desaforaba".

A los demás Servidores Públicos se les podrá imputar cualquier delito del orden común o federal cuando por acción o por omisión realicen una conducta típica, antijurídica y culpable en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

#### 2.4.3.2 RESPONSABILIDAD CIVIL.

Para Carmelutti y De Cupis la Responsabilidad Civil, "Es la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso"; en términos generales se define, "como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie". (27)

Dentro del Título IV de la Constitución, en su artículo 109 no define a la Responsabilidad Civil, aunque en la exposición de motivos se hace referencia a ella, y solamente el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional dispone: "En demandas del orden civil que se establecen contra cualquier Servidor Público no requerirá declaración de procedencia". La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho a dañar a otro", y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la Ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizara el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 1910 del Código Civil, para el Distrito Federal, dispone: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño que causó por culpa o negligencia inexcusable de la víctima." Se entiende por Hecho ilícito la conducta violatoria del deber jurídico, de no causar daño a nadie. La conducta del responsable es indebida porque ha violado directamente ese deber impuesto, o porque esa violación se ha producido en manera indirecta faltando al cumplimiento de una obligación correcta, previamente contraída.

---

(27) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO; "Responsabilidad Civil", Ignacio Galindo Garfías; *Op Cit*; p 2826.

La responsabilidad de los Servidores Públicos no se contrae como particular, sino en el desempeño de su cargo, empleo o comisión o con motivo del mismo, cuando dolosa o culposamente causen daño al propio Estado o a los particulares, la responsabilidad sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que los Servidores Públicos les ocasionan en el ejercicio de sus funciones públicas, debe ser demanda está conforme a las normas de carácter civil.

#### **2.4.3.3 RESPONSABILIDAD POLITICA**

De conformidad con nuestro sistema jurídico, " es aquella que puede atribuirse a un Servidor Público de Alta Jerarquía que cometa actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y de buen gobierno".

Los sujetos que pueden incurrir en esta responsabilidad se enuncian en el artículo 110 Constitucional y se les denomina Servidores Públicos de Alta Jerarquía y son: "Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,, los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

La característica esencial de estos sujetos de responsabilidad estriba en que tienen atribuidas facultades de Gobierno y Administración, y por lo tanto, su actuación puede ser trascendental respecto de los intereses públicos fundamentales.

Las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, han sido establecidas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice: "Artículo 7º.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: I. El ataque a las Instituciones Democráticas; II. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Federal; III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV. El ataque a la Libertad de Sufragio; V. La Usurpación de Atribuciones; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la Sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal. No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el artículo a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la Declaración de Procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la Legislación Penal."

Esta Responsabilidad es atribuida a los referidos Servidores Públicos de Alta Jerarquía mediante el "Juicio Político", con la independencia de que las mismas configuren o no un delito sancionado por la Legislación Penal.

Este procedimiento se encuentra detallado en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual podrá iniciarse dentro del tiempo en que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

El Juicio Político se desahoga ante el Congreso de la Unión, a través de su sección instructora, práctica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formulando sus conclusiones, determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que se sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora y formulará sus conclusiones que serán presentadas a la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que se le presenten y además se escuchara a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sección en que se dicte la Sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que inició la instrucción.

Como se puede observar, la Responsabilidad política es mas rígida ya que juzga por los resultados e implica el recto uso del poder, que manifiestan los Servidores Públicos en su actuación como agentes de Derecho que tienen atribuida las facultades de Gobierno y Administración del Estado.

#### **2.4.3.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

De conformidad con la fracción III del artículo 109 Constitucional: ". . . Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que deban observar en el desempeño de sus

empleos, cargos o comisiones".

Esta responsabilidad es aludida en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece las bases, procedimientos y sanciones en que incurrir por actos u omisiones los Servidores Públicos en la Administración Pública Federal, Estatal, Paraestatal y Municipal, ya que esas faltas o infracciones originan el Poder Disciplinario de la Administración, que tiene derecho a imponer penas congruentes con la naturaleza de la violación realizada, asumiendo un carácter disciplinario con el incumplimiento de los deberes cuando así lo ameriten, llegando a depurar con la suspensión o el cese del sujeto que incumpla con sus obligaciones los órganos de la Administración Pública en que se encuentren ubicados.

El catálogo general de deberes comunes de los Servidores Públicos se encuentra establecido en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional; constituyéndose este registro de deberes en la cristalización de los principios que orientan la Función Pública y al mismo tiempo determina la relación de sujeción de los Servidores Públicos al Estado.

Este tipo de responsabilidad pretende corregir toda conducta indebida de los Servidores Públicos, que afecte los intereses particulares de los gobernados que ponen en conocimiento de los órganos de control específico de cada dependencia, las Quejas y Denuncias por el incumplimiento de las obligaciones que deben ser observadas durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y a través del Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, se establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas en que incurran, estableciendo así las mejoras en la prestación de la Función Pública, implementando una comunicación de los ciudadanos con la autoridad.

Además, estos deberes que enumera el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra íntimamente relacionada con los principios morales que rigen su conducta; al respecto Luis Humberto Delgado, expresa su opinión al señalar: "Cada

una de las obligaciones en referencia están directamente relacionados con los cinco valores, sin que pueda establecer una estrecha vinculación, puesto que, por ejemplo, al faltar la Lealtad en el ejercicio del servicio público se falta a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad se esta faltando a la legalidad, lealtad y honradez". (28)

De lo anterior, se desprende que la naturaleza de la responsabilidad administrativa reside en la prevención del ilícito y de la adecuación de las sanciones según la gravedad de la conducta ilícita desplegada, buscando con ello el garantizar que los gobernados cuenten con un instrumento que obligue a los Servidores Públicos a no salirse de su marco específico de competencia que le asigna la ley, siendo un medio necesario para sancionar, corregir y disciplinar las desviaciones de las conductas indebidas.

---

(28) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *Op Cit*; pp 87 a 90.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CAPITULO 3**

**PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.**

---

---

## **CAPITULO 3 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.**

### **3.1 Generalidades.**

### **3.2 Investigación.**

#### **3.2.1 Queja o Denuncia.**

#### **3.2.2 Actos Preliminares.**

### **3.3 Instrucción.**

#### **3.3.1 Inicio del Procedimiento.**

#### **3.3.2 Audiencia.**

#### **3.3.3 Opciones Procedimentales.**

### **3.4 Resolución.**

#### **3.4.1 Tipos.**

#### **3.4.2 Requisitos a observar.**

#### **3.4.3 Ejecución de la Sanción.**

### **3.5 Medios de Impugnación y Juicio de Amparo.**

## **CAPITULO 3. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.**

Ha sido trascendental la conformación de un orden jurídico adecuado tratándose de la Administración de los recursos públicos y del deber de aplicar estos para el beneficio de la Nación, aunado a un régimen integral de responsabilidades que permite en efecto, prevenir o corregir toda conducta indebida de los Servidores Públicos, de ahí que el derecho se convierta en un puente de unión entre la Moral Social y la Moral de los Servidores Públicos, pues ha creado un marco jurídico que pretende transformar las actividades de éstos para con la Sociedad Civil, basándose en los valores fundamentales que tiene la responsabilidad de tutelar el Estado.

Raúl Ramírez Medrano, sobre el particular expone: "El eslabón que une, dentro de la Constitución, el derecho del pueblo a que sus Servidores Públicos desempeñen su función con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionar a los hombres que pervierten su función para provecho propio o en detrimento del servicio público". (29)

### **3.1 GENERALIDADES.**

Todo Estado reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los sujetos que formen parte de él y cuya conducta afecte la buena marcha de la organización estatal, ya que la autoridad tiene la facultad de control sobre la población y además en el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización, a fin de que en el ejercicio del Poder Público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

---

(29) RAMÍREZ MEDRANO, Raúl: *Régimen Constitucional de los Servidores Públicos de la Federación*; Edit. Porrúa, México, 1982; pp 197 y 198.

Por lo que, como lo señala el maestro Andrés Serra Rojas: "El Poder Disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con su obligación o deberes administrativos, una sanción por faltas que ha cometido en el ejercicio de su encargo". (30)

Este carácter Disciplinario es inherente a todo grupo organizado, por lo que, permite que en la Administración Pública se puedan corregir los errores y anomalías, encausando la acción administrativa de los Servidores Públicos con la eficiencia y moralidad requeridas.

Cuando un individuo ha obtenido la calidad de Servidor Público mediante acto de designación y la toma de posesión que conforme a nuestro sistema jurídico, tiene su origen en un acto unilateral del Estado cuando es por nombramiento, o de un acuerdo de voluntades cuando se realiza por contrato, generándose por ende una relación especial de sujeción previamente determinada por la Ley.

La Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Gobiernos de los Estados, es un tema que ha preocupado tanto a la Doctrina como a estos sujetos de derecho, por la importancia de éste procedimiento que resalta la actividad del Estado, en virtud de que cada día es más grande el volumen de recursos patrimoniales que los presupuestos estatales prevén para el cumplimiento de los objetivos del Estado, el número de recursos humanos crece en forma geométrica y las responsabilidades se agudizan.

Antes de entrar al estudio del referido Procedimiento Disciplinario, es conveniente apuntar algunos aspectos genéricos del mismo.

Este Procedimiento que debe sustanciarse en caso de incumplir los Servidores Públicos con las obligaciones contenidas tanto a nivel Constitucional, Legal o Reglamentario, las cuales condicionan su participación en el Poder del Estado, toda vez que con su actuación pretenden

---

(30) *SEERRA ROJAS, Andrés; Op Cit; p 471.*

cumplir lo mejor posible con las metas establecidas para la evolución política, económica y social del país, está previsto en las disposiciones jurídicas contenidas en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, teniendo como piedra angular su artículo 64, que hace alusión al Procedimiento Administrativo a seguir, cuando estos sujetos de derecho hayan incurrido en alguna de las causales de la Responsabilidad Administrativa.

Adolfo Merkl, considera que: "El Derecho Procesal Administrativo no es más que un caso particular del Derecho Procesal y el Procedimiento Administrativo un caso particular del Procedimiento jurídico en general". (31)

Algunos estudiosos del Derecho han definido al Procedimiento Administrativo, como Gabino Fraga, que apunta: "Es el conjunto de actos y formalidades que preparan en Acto Administrativo". Andrés Serra Rojas, señala: "Está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el Acto Administrativo, como un antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin". López Nieto y Mallo Francisco, dicen: "Es el cause legal que los órganos de la Administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los Actos Administrativos". Alfonso Nava Negrete, expone: "Es el medio o la vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los Actos Administrativos en la esfera de la Administración". (32)

---

(31) MERKL, Adolfo; *Teoría General del Derecho Administrativo*; Edit. Nacional; México 1980; p 185.

(32) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "*Procedimiento Administrativo*". Alfonso Nava Negrete; *Op Cit*; pp 2558 a 2560.

Miguel Acosta Romero, hace alusión al Poder Disciplinario y anota: ". . . es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, de este poder se deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos o ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite".(33)

José Roberto Dromí, señala: "El Poder Disciplinario del Estado no tiene como fundamento la sola corrección de los asuntos públicos, sino la defensa integral de la autoridad moral de los Poderes Públicos, que en estos tiempos -lamentablemente- se van debilitando en forma progresiva." (34)

De lo anteriormente escrito podría desprenderse que el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, sea: "El medio o la vía legal mediante la cual la autoridad administrativa, a través de actos y formalidades, ordenados y metodizados, determina que las faltas incumplimientos o ilícitos administrativos de los Servidores Públicos, sean corregidos mediante sanciones eficaces y adecuadas, acatando el mandato, orden o norma legítimos, que determine el superior jerárquico al conocer los motivos que dieron lugar a tal actuación, previendo con esto el deber de responder por sus actos u omisiones en el desempeño de su encargo".

Es preciso mencionar que el procedimiento referido, tiene la característica de ser Sumario, cuya raíz latina se localiza en la voz *summarius*, que significa, suscinto, resumido, compendiado. Se aplica en general el adjetivo sumario a los juicios especiales, breves, predominantemente orales, desprovistos de ciertas formalidades innecesarias, como el presente procedimiento.

---

(33) ACOSTA ROMERO, Miguel; *Teoría General del Derecho Administrativo*; Edit. Porrúa; México 1989; p 122.

(34) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *Op Cit*; p XIII.

Varios Tratadistas del Derecho Administrativo, han hecho alusión al Procedimiento Disciplinario en comento, entre ellos Delgadillo Gutiérrez, que manifiesta: " El Procedimiento Disciplinario se integra por etapas, siendo estas la Instrucción, Decisión y Ejecución". (35)

Manuel Rivera Silva nos ilustra lo anterior al apuntar: "Para entender con más claridad el estudio del Procedimiento se tiene que estructurar lógicamente, para así delimitar los periodos en que está comprendido". (36)

Por lo tanto, este Procedimiento Administrativo para que surja activamente requiere de un impulso, como lo es en este caso la Queja o la Denuncia de algunos hechos que se consideren violatorios, surgiendo por ende una investigación o indagatoria de los mismos, reuniendo con los medios probatorios presentados por los interesados, los elementos necesarios que ilustren las conductas de los sujetos señalados como presuntos responsables a efecto de instaurar o preparar un juicio conforme a lo establecido por la ley, y en su caso, aplicar las medidas administrativas que sancionen al infractor por haber ejercido indebidamente la Función Pública que le ha sido encomendada.

Con lo externado se da pauta para que a continuación se realice el estudio de estas etapas o periodos en que se ha dividido teóricamente al Procedimiento Disciplinario.

### 3.2 INVESTIGACION.

La etapa de Investigación se puede iniciar por la presentación de Quejas o Denuncias de los Ciudadanos, por presuntas violaciones a las obligaciones o deberes que tienen los Servidores Públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que estos actos u omisiones,

---

(35) *IDEM*; p 141.

(36) *RIVERA SILVA, Manuel; El Procedimiento Penal; Edit. Porrúa; México 1990; p 20.*

afecten los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia.

Esta Etapa se da en estricto apego al ámbito de competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo entre otras: ". . . la vigilancia e inspección de toda actividad productiva de la Administración Pública" y específicamente, en su Reglamento Interno, prevé la existencia de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y de Auditoría Gubernamental, con las facultades de "vigilancia e investigación". Por otra parte cada uno de los reglamentos internos de las dependencias públicas estipula la existencia de los "Órganos de Control Interno", con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias. De esta manera, los diferentes Órganos de Control a nivel Interno o General, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación de acorde con las normas y lineamientos que como Globalizadora de Control emite la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo que hace a las Quejas y denuncias de los gobernados, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la letra dice: "En todas las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, con las que se iniciará, en su caso, el Procedimiento Disciplinario correspondiente."

Además, el artículo 50 del citado ordenamiento jurídico apunta que la formulación de Quejas y Denuncias es un derecho que tiene que ser respetado, evitando así molestias indebidas al quejoso o denunciante, y en caso de incumplimiento conlleva a una responsabilidad del Servidor Público; también se prevé como una obligación para los Servidores Públicos que denuncien por escrito a los Órganos de Control Interno de su dependencia los hechos ilícitos que sean causa de Responsabilidad Administrativa imputables a Servidores a su Dirección.

Estas disposiciones legales tiene como apoyo Constitucional el artículo 8° de nuestra Carta Magna, donde se establece como garantía individual el llamado "Derecho de Petición" que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las Autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula.

### **3.2.1 QUEJA O DENUNCIA**

En primera instancia es necesario conceptualizar a la Queja y a la Denuncia.

Así tenemos que desde el punto de vista tradicional la Queja ha sido considerada como: "Expresión de dolor o sufrimiento, resentimiento, desazón. Acusación desazón ante Juez o Tribunal competente". (37)

Ahora bien, dentro del contexto jurídico, la Queja tiene diversas acepciones, como es: "De quejar y éste, a su vez, del latín *coatiere*"; la más relevante de ellas, ". . . es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales". (38)

Denuncia, del verbo denunciar, que proviene del Latín *denuntiare*, el cual significa "hacer saber", "remitir un mensaje". La expresión denuncia tiene varios significados, el más amplio y difundido es el que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas a la ley o los reglamentos para tales hechos. Dentro del Derecho Procesal Penal, Manuel Rivera Silva la define como: "La relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos" (39)

(37) GRAN DICCIONARIO Patria de la Lengua Española; Edit. Patria; México 1983; p 1330.

(38) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Queja", Héctor Fix Zamudio; Op Cit; p 2644

(39) RIVERA SILVA, Manuel; Op Cit; p 98.

Es importante señalar la distinción que existe entre la Queja y la Denuncia, debido a que suele utilizarse como sinónimo en materia Administrativa, y dentro del llamado Derecho Disciplinario; aunque ambas connotaciones son acciones que pretenden poner en conocimiento la conducta indebida o negligente de algún Servidor Público, difiere en cuanto a su impulso o motivo de su presentación, por lo que podíamos definirlos, como a continuación se cita:

"La Queja, es la acción por medio de la cual una persona, hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales o administrativas imponen a los Servidores Públicos, por los agravios que con dicha conducta u omisión le causen".

"La Denuncia, es la acción por medio de la cual una persona, hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales o administrativas imponen a los Servidores Públicos, por conductas u omisiones indebidas cometidas en contra de otra persona".

Como podemos observar el motivo de la Queja difiere de la Denuncia, en virtud de que la primera deberá presentarla la persona o ciudadano directamente afectado, mientras que la segunda será por cualquier tercero al que le consten hechos por actuaciones indebidas o negligentes de los Servidores Públicos, aunque no le originen agravios personales.

En la Queja y la Denuncia lo que se hace es una relación de hechos de la conducta desplegada por el Servidor Público, a efecto de que la autoridad que conozca de éstas, proceda a realizar las pesquitas necesarias y en su oportunidad se ejercite la acción administrativa o de otra naturaleza que corresponda al caso concreto planteado.

### **3.2.2 ACTOS PRELIMINARES**

Tanto la Queja como la Denuncia para poder tener un curso legal adecuado, deberán reunir determinados requisitos de forma, mismos que tienen la finalidad de dar las referencias

necesarias para que la autoridad administrativa que tenga conocimiento de los hechos pueda acreditar la presunta responsabilidad del Servidor Público infractor, para que realice las diligencias o actuaciones necesarias para el descubrimiento de verdad material, que se desprende de la verdad histórica.

Los requisitos formales que deberán reunir la Queja o la Denuncia, a saber son:

- Constar por escrito, a fin de que haya certeza en el desarrollo de la investigación.
- Contener los datos generales del quejoso o denunciante, anotando su nombre, la razón de una identificación fehaciente, domicilio o lugar donde se le pueda notificar, ocupación, etc.; éstos de suma importancia, pues de lo contrario se caería en el anonimato y por ende, no produciría ningún efecto, de conformidad con el supuesto previsto por el artículo 9º, párrafo tercero de la Ley de la materia.
- Contener los datos del Servidor Público señalado como presunto responsable, es decir, nombre, , lugar y dependencia en la que presta sus servicios, cargo que ocupa, etc.; cuando sea una persona cierta y determinada podrá realizarse el reconocimiento bajo constancia por escrito, y en caso contrario será a quien resulte responsable.
- La narración de los hechos conteniendo la conducta indebida del Servidor Público, ubicándolo en modo, tiempo y lugar, con el objeto de configurar con tal relato, alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.
- La aportación de pruebas relacionadas con los hechos motivo de la conducta indebida, pudiendo ser testimoniales, documentales o cualquiera otra que se considere pertinente y que sirva de soporte al dicho del quejoso o denunciante.
- Que sea ratificada conforme a derecho, mediante el acta administrativa circunstanciada correspondiente, levantada por autoridad competente, es decir, "es el acto por medio del cual se le pide al denunciante o quejoso que confirme los hechos narrados en su escrito,

manteniendo en los mismos términos la acusación hecha, o en su caso ampliando aquella en contra del presunto infractor e inclusive se podrán aportar las pruebas supervenientes tendientes a acreditar la falta"; serán protestados en los términos de la ley para que se conduzcan con la verdad, en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, y en caso de falsear a su declaración ante una autoridad distinta a la Judicial, se sujetarán a los supuestos que prevé el artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en el orden común y para toda la República en el orden federal.

Después de que la Queja o Denuncia ha sido admitida, la autoridad que conozca de las mismas realizará las diligencias necesarias para poder integrar debidamente la investigación o lo que se ha denominado en la práctica como la Averiguación Previa Administrativa; ya que la Averiguación, "es la acción y efecto de averiguar, del latín *Ad, A* y *verificare*: de *verum*, verdadero y *facere*, hacer; indagar la verdad hasta conseguir descubrirla" (40)

Se procederá a citar al Servidor Público señalado como "presunto responsable", cabe señalar que Colín Sánchez define a la "Presunta Responsabilidad, como lo fundado en razón prudente, o de lo que se sospecha por tener indicios". (41)

A efecto de que rinda su declaración sobre los hechos que se imputan, pudiendo en ese momento ofrecer las pruebas de descargo que considere pertinentes a fin de que se aporten los elementos que motiven o desvirtúen la Queja o Denuncia, dejándose constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean declaratorias, testimoniales, documentales o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener el nombre y firma de quienes intervengan en las mismas, conformando así el expediente, de conformidad con el artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra versa: "Se levantará acta

---

(40) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Averiguación", Rafael Marquez ; p 299.

(41) COLIN SANCHEZ, Guillermo; *Derecho Procesal Penal*: Edit. Porrúa; México 1991; p 287.

circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes falten a la verdad."

Con lo anterior se determinará la existencia o no de aquellos elementos que motivaron el impulso, es decir la Queja o la Denuncia.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

Cuando la investigación la realiza el Órgano de Control Interno de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el Procedimiento, aplicando las sanciones por acuerdo del Superior Jerárquico.

Cuando la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ésta informará al Órgano de Control Interno de la dependencia que corresponda, para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la Globalizadora.

### **3.3 INSTRUCCION**

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente, se iniciará la etapa de Instrucción del Procedimiento Disciplinario, en los términos del artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo precepto se establecen los aspectos esenciales del Procedimiento, al prever la garantía de audiencia que se señala en el artículo 14 Constitucional, a fin de que los inculpados sean oídos y vencidos en juicio, esto es, que se les permita ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar un abogado defensor.

La Instrucción, genéricamente la define Cipriano Gómez Lara, al apuntar: "Son precisamente actos a través de los cuales se precisa el contenido del debate, se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las Conclusiones o Alegatos de las partes, es decir, es toda una fase de preparación, que permite al Juez o Tribunal la concentración de todos los datos, elementos, afirmaciones y negativas, y deducciones de los sujetos interesados y terceros, que permitan, como se ha dicho, que el juez o Tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia". (42)

Colin Sánchez, señala: "Instrucción desde el punto de vista gramatical, significa impartir conocimientos. En el aspecto jurídico, alude a que sean dirigidos al juzgador, independientemente de que éste tome iniciativa para investigar lo que a su juicio, no sea suficientemente claro para producirse convicción". (43)

### **3.3.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO**

Esta etapa se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles a una Audiencia de Ley, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a efecto de que pueda prepararla debidamente, como lo dispone el artículo 64 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Por citación se entenderá, el llamamiento que hace la Autoridad Administrativa, en este caso la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o los Organos de Control Interno de las dependencias, a un Servidor Público para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe, para oír el contenido de una acusación y que alegue lo que a su derecho convenga, de acorde con nuestro orden constitucional. Esta citación es una especie de la Notificación, que es precisamente el medio legal por el cual se da a conocer el contenido de una resolución. Por lo

(42) GÓMEZ LARA, Cipriano; *Teoría General del Proceso*; UNAM, México 1987; p 128.

(43) COLIN SANCHEZ, Guillermo; *Op Cit*; p 264.

que podemos sostener que respecto de las notificaciones rigen las siguientes reglas: "Es obligatoria la Notificación cuando se trata: 1.-Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación; 2.-Del auto que ordena la Absolución de posesiones o reconocimiento de documentos; 3.-De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de seis meses por cualquier motivo; 4.-Cuando se estime que se trate de un caso urgente; 5.-Del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo; 6.-De la sentencia condenatoria y de la resolución que decreto su ejecución, y 7.-Las demás que dispongan las leyes.

La notificación personal ha de hacerse al interesado o a su representante legal si esto fuere posible, en su domicilio o en el lugar donde se encuentre prestando sus servicios, o en su caso, en el Centro Preventivo donde se encuentre recluso; en caso de que no lo encuentre el notificador, que envía la Autoridad competente, le dejará citatorio para hora fija, y si no espera se le notificará por cédula; la cédula contendrá, además, una relación sucinta de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al Servidor Público así como el lugar, día y hora en que se celebrará la Audiencia de Ley.

En virtud de que el inicio del Procedimiento tiene su origen en la Presunta Responsabilidad del Servidor Público inculcado, el citatorio deberá recaer sobre éste, y el titular de la dependencia de que se trate para que designe un representante que participe en las diligencias, de conformidad con lo expuesto por el artículo 67 de la Ley de la materia, que a la letra versa: "El titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios".

### **3.3.2 LA AUDIENCIA**

Audiencia, del latín *Audientia*; "consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridad, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa". (44)

(44) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO: "*Audiencia*", Manuel Barquin Alvarez; p 264.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Esta es una Garantía de Seguridad Jurídica regulada por el artículo 14, párrafo segundo de nuestra Carta Magna, que impone a las autoridades estatales la obligación frente al particular de evaluar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas para "ser oídos y vencidos en juicio" por la autoridad competente, procurando cubrir las formalidades procesales esenciales, integradas por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto involucrado, es decir, tiene como finalidad que las partes rindan las pruebas permitidas por la Ley y se hagan oír del órgano jurisdiccional, siendo esta en esencia, el conjunto de actividades realizadas por las partes que intervienen, las cuales dan sus razones, aportan pruebas y alegan lo que a su derecho convenga, para así preparar el Procedimiento a fin de resolver la situación jurídica del presunto responsable.

Dentro de la Audiencia se abarcan tres etapas fundamentales: En la primera se precisa el "contenido del debate", es decir, las partes en el proceso plantean sus pretensiones y resistencias, relatan sus hechos, exponen lo que a sus intereses conviene y aducen los fundamentos de derecho que considera le son favorables, y una vez que ha quedado determinado la causa que da pauta al Procedimiento Disciplinario, se da entrada a la etapa siguiente, que es la de "probar los hechos que manifiestan las partes".

La palabra "Prueba" tiene una gran variedad de significados, del latín *probo*, bueno y honesto, y *probendum*, recomendar, aprobar, experimentar, patentizar, hacer fe; ya que no sólo en el derecho sino también en otras disciplinas se utiliza.

Por lo que el Diccionario Jurídico Mexicano aduce las siguientes definiciones:

"En sentido estricto, la Prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido al proceso. En este sentido, la Prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes".

"En sentido amplio, se designa como Prueba a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y del propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento Judicial sobre los hechos discutidos o discutibles".

"Por último, por extensión también se suele denominar Pruebas a los medios, instrumentos y conductas humanas, con los cuales se pretende lograr la verificación de las afirmaciones de hechos".

Dentro de los medios de prueba, que podrán presentarse en la Audiencia de referencia y de conformidad con el artículo 289 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: "Son admisibles como medios de prueba aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador acerca de los hechos controvertidos o dudosos".

Para Rivera Silva, "El medio de prueba es la prueba misma; es el modo o acto por medio del cual se lleva el conocimiento verdadero de un objeto". (45)

Entre los cuales podemos enunciar: La Confesión, los Documentos Públicos o Privados, los Dictámenes Periciales, el Reconocimiento o Inspección Judicial, el Testimonio de Terceros, las Fotografías, Copias Fotostáticas, Registros Dactiloscópicos y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos científicos, la Fama Pública y las Presunciones.

José Ovalle Favela define a la Prueba Confesional, como " La declaración vinculativa de parte, la cual contiene la admisión de que determinados hechos propios son ciertos"; para el citado Jurista el Documento, "Es una cosa que contiene la representación material a través de signos, símbolos, figuras o dibujos, de alguna idea o pensamiento; será Público, cuando es producido por un órgano de Autoridad en el ejercicio legítimo de sus atribuciones; y los Privados serán aquellos que elaboren los particulares"; para él Dictamen Pericial, "Es el juicio emitido por personas que cuentan con una preparación especializada en alguna técnica o arte, con el

---

(45) RIVERA SILVA, Manuel; *Op Cit*; p 196.

objeto de esclarecer algún o algunos de los hechos materia de la controversia". (46)

Becerra Bautista, define a la Inspección Judicial, como "El examen sensorial directo realizado por el Juez, en personas u objetos relacionados con la controversia". (47)

Cipriano Gómez Lara, define los siguientes medios de Prueba: "A la Prueba Testimonial, que consiste en declaraciones de terceros a los que les consten los hechos sobre los que se les examina. El Testigo debe ser conocedor directo de las cuestiones sobre las que se les interroga y además, debe tener la característica de imparcialidad, es decir, de no tener interés particular en el negocio y de no estar en una posición de relación íntima o de enemistad, con alguna de las partes que intervienen"; "Las Fotografías, Copias Fotostáticas, Registros Dactiloscópicos y, en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia. Toda esta serie de pruebas que a veces se han querido considerar como documentos, en rigor son elementos de información instrumental, teniendo aquí el vocablo instrumental, su amplia significación". "Las Presunciones, se ha dicho que en rigor la Presunción no es una Prueba ni un medio de Prueba. Indudablemente que la Presunción no tiene materialidad, no está en ninguna parte físicamente, y entraña un mecanismo de razonamiento del propio juzgador a través del cual por deducción o por inducción, se llega al conocimiento de un hecho primeramente desconocida, partiendo de la existencia de un hecho conocido". "En rigor la Fama Pública constituye en el fondo un testimonio de calidad, es decir, es una especie de prueba testimonial que se rinde en un proceso, sobre hechos ampliamente conocidos por una comunidad, personas muy arraigadas en ella, de prestigio, y que viene a proporcionar al juzgador algo que constituye parte del conocimiento público sobre determinados hechos". (48)

---

(46) OVALLE FAVELA, José; *Derecho Procesal Civil*; Edit. Harla; 2a. Edic; México 1987; p 121 a 144.

(47) BECERRA BAUTISTA, José; *El Proceso Civil en México*; Edit. Porrúa, México 1988; p 129.

(48) GÓMEZ LARA, Cipriano; *Op Cit*; pp 311 a 313.

Además dentro de esta etapa probatoria existen varios momentos como lo son:

El **Ofrecimiento**, es un acto de las partes, por el cual se presentan los medios de prueba, misma que por regla general, son relacionados con los hechos y las pretensiones o defensas que haya aducido alguna de las partes, dentro de la controversia.

La **Admisión**, es un acto a través del cual se está aceptando o se está declarando procedente la recepción de la prueba que se ha considerado idónea, para acreditar el hecho o para verificar la afirmación o negativa de la parte.

La **Preparación**, consiste en el conjunto de actos que debe realizar la autoridad que lleve el Procedimiento Disciplinario con la colaboración muchas veces de las propias partes y de los auxiliares de la autoridad, es decir, en este momento la autoridad que actúa fijará la hora y fecha para la presentación de las mismas en una diligencia de carácter administrativo.

El **Desahogo**, es el desarrollo y desenvolvimiento mismo de la Prueba, existiendo algunas que por su propia naturaleza se desahogan al momento de exhibirse".

Posteriormente, dentro de la misma Audiencia se da la tercera etapa, que será la de "Alegatos o Conclusiones".

Los "Alegatos" del latín *allegatio*, alegación en justicia; es la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso. La Doctrina Mexicana ha fijado el contenido de los Alegatos, señalando tres sectores esenciales: a) La exposición breve y precisa de los hechos controvertidos y de los elementos de convicción que se hicieron valer para demostrarlos; b) El razonamiento sobre la aplicación de los preceptos legales respectivos y sobre su interpretación jurídica; y c) La petición de que se resuelva favorablemente a las pretensiones de la persona que alega. (49)

(49) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO: "Alegatos", Héctor Fix Zamudio; p 137.

Estos son una serie de consideraciones y de razonamientos que la parte hace al Juez, precisamente sobre el resultado de las anteriores etapas transcurridas dentro de la Audiencia, como lo son la Postulatoria y la Probatoria. Aquí las partes enfatizan las afirmaciones, negaciones, excepciones, así mismo señalan los extremos de las afirmaciones y de las pretensiones, así como de las resistencias, que han quedado acreditadas a través de las pruebas, en virtud de esa relación entre las afirmaciones y la prueba, le están señalando a la autoridad que resuelve, claro en tono de petición cual deberá de ser el sentido de la resolución que aquel deberá determinar.

### **3.3.3 OPCIONES PROCEDIMENTALES**

Una vez que se ha emplazado a la Audiencia, dentro de la misma podrán surgir varios supuestos u opciones, los cuales se encuentran señalados en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a saber son:

En cualquier momento, previo o posterior a la citación, a la que se hace alusión en la fracción I del ordenamiento enunciado, la Autoridad que actúe podrá determinar la Suspensión Temporal del o los Presuntos Responsables de los empleos, cargos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La Suspensión Temporal, que se enuncia no prejuzga sobre la responsabilidad que ha sido imputada. Esta salvedad, deberá de hacerla constar expresamente la Autoridad deberá hacerla constar expresamente y tendrá los siguientes efectos: a) Suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión; b) Regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o esté enterado de la resolución por cualquier medio; y c) La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Autoridad que actúe, independientemente de la iniciación o conclusión del procedimiento.

Otra opción sería, si en la Audiencia de Ley, no se cuenta con elementos suficientes para resolver o se adviertan otros que implique nueva Responsabilidad Administrativa a cargo del Servidor Público señalado como Presunto Responsable o de otro tipo de responsabilidades, podrán practicarse las investigaciones pertinentes, y a citar a una u otras audiencias que se estimen propicias.

Por último, se optará que al concluir la Audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes la Autoridad que actúe resolverá: a) La inexistencia de la responsabilidad (absolución); b) La imposición al infractor de las sanciones administrativas correspondientes; lo anterior previa notificación hecha dentro de las veinticuatro horas siguientes al: 1.-Interesado, 2.-Su Jefe Inmediato, 3.-Representante designado por la dependencia, y 4.-Superior Jerárquico.

La Autoridad que actúa, asume las siguientes obligaciones: a)De ajustarse estrictamente a los términos establecidos.; b)De forma, es decir, con una Audiencia Pública; c)De señalar la responsabilidad o responsabilidades que se señalen al Servidor Público señalado como presunto infractor; y d)De señalar expresamente por escrito las declaraciones vertidas por el presunto responsable, así como de las diligencias que surjan con motivo del impulso que dió pauta al Procedimiento Disciplinario.

Además, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé otros dos supuestos, el primero en su artículo 63.-"La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten loa antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal". Y el artículo 76.- "Si el Servidor Público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que se hace referencia

la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser de quien conoce del procedimiento disponga de las pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a la indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituir cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación".

### **3.4 RESOLUCION**

Cuando se ha integrado el expediente con todos los elementos de convicción, el procedimiento entra en la etapa de Decisión, en la cual se Resuelve, es decir, la Autoridad Administrativa define o da certeza a una situación legal o administrativa, determinando para el caso en concreto la Absolución o la Condena a la que se hace acreedor el Servidor Público.

Generalmente la Absolución supone la terminación del procedimiento, dentro del cual se resuelve que el Servidor Público ha quedado exonerado de toda responsabilidad, en relación con todos los hechos que le habían sido imputados.

Mientras que la Condena, es decir, cuando se le aplica la sanción disciplinaria correspondiente, de acorde con lo que indica el Diccionario Jurídico Mexicano, "El castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley Administrativa, presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo".

Esta presunción no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que prevé el artículo 16 de nuestra Constitución, es decir, debe estar motivado y

fundado y provenir de autoridad competente. En la resolución que se emita deberán de expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto en concreto al que se dirige, se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales.

Según el mandato Constitucional, todo acto de autoridad debe "fundamentarse" esto es, apoyarse en disposiciones legales exactamente aplicables al caso de que se trate; los órganos de gobierno deben actuar conforme a normas jurídicas, circunscribir su función a un marco normativo, basar su determinación en normas jurídicas.

En la "motivación" deben señalarse los hechos, las pruebas que los demuestran, el enlace lógico que adecúe aquellos a las normas abstractas y la conclusión que implica la mencionada adecuación, es decir, se expresan los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que el asunto en concreto de que se trata, encuadra en los presupuestos que la norma invoca.

Cuando la Autoridad que actúa, llámese Secretaria de la Contraloría General de la Federación o los Órganos de Control Interno de las distintas dependencias, han fundado y motiva el acto u omisión en que incurrió el Servidor Público en el ejercicio de sus funciones, surgirá el Poder Disciplinario que "... es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su encargo". (50)

Este poder de represión disciplinario permite a la Administración, corregir las anomalías y los errores de los Servidores Públicos, encausando la acción administrativa con eficiencia y moralidad. Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la Función Pública.

---

(50) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis; "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos". Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; Edit. Manuel Porrúa; México 1983; p 131.

Antes de entrar al estudio de las diversas sanciones disciplinarias que regula la Ley de la materia, sería conveniente definir a la sanción.

El maestro Eduardo García Maynez, expone: "La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado". (51)

Para Garrido falla, "La sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido". (52)

De lo que podría desprenderse que las finalidades que se siguen con la imposición de una sanción, las enuncia el maestro Delgadillo Gutiérrez al apuntar: "a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso; b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización; y c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad." (53)

Ahora bien, las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y de las laborales, ya que se manifiestan en razón de sus propio elementos, contenido y fines, es decir, solo se aplican a las personas que tienen investidura de Servidor Público, para preservar la vigencia de los valores de la Función Pública, mediante procedimientos y conforme a las normas relativas a la disciplina interna de la Administración Estatal, por lo que resulta

---

(51) GARCIA MAYNEZ, Eduardo; *Introducción al Estudio del Derecho*; Edit. Porrúa; México 1986; p 206.

(52) GARRIDO FALLA, Fernando; *Tratado de Derecho Administrativo*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; p 206.

(53) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *Op Cit*; p 97.

indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo y el órgano que la aplica.

En las sanciones disciplinarias es ajeno el Principio "*non bis in idem*", frase latina que significa literalmente que "no se debe repetir dos veces la misma cosa", y constitucionalmente lo encontramos plasmado en el artículo 23, que indica: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito", puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito que será sancionado de acuerdo a los Procedimientos Judiciales, sin que el resultado de la sanción determine el de la otra.

Tampoco rige el Principio "*nulla poenena sine lege*", que significa en su traducción al español: "Norma Penal", pues no requiere la tipificación estricta del Derecho Penal, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la Función Pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.

Por lo que hace a la diferenciación con las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrato al trabajador, sino que responde a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de la Función Pública, que debe estar apegada a valores fundamentales como lo son la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales y su clasificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes.

El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene su origen Constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa, y la determinación de la Responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo laboral.

La aplicación del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lejos de oponerse al estatuto laboral de estos sujetos de derecho, resulta complementaria, según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa: ". . . independientemente de las disposiciones que establece la Ley, quedarán preservados los derechos de los trabajadores". Esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la Legislación del Trabajo Burocrático ha adoptado como principio general que rige el Estatuto jurídico, el que los trabajadores al servicio del Estado deban estar protegidos por tal estatuto, de manera que los empleados de confianza, que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y, consiguientemente los preceptos que determinan cuales son los empleos de confianza limitativos; de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento en contra de Servidores Públicos de confianza, lejos de lesionar sus derechos laborales, se les concede una instancia, con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

En cuanto a los Servidores Públicos de base, la instrumentación del Procedimiento Administrativo en todo momento salvaguarda sus derechos laborales, pues la resolución que en estos casos recae al final del procedimiento, no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos Servidores Públicos, ya que ésta no los priva de ellos, sino que constituye el inicio para demandar ante los Tribunales del Trabajo que correspondan, el cese o destitución del Servidor Público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Si bien se puede sostener que tanto la Legislación Laboral como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplan conductas materialmente iguales, pueden predicarse que existe en relación con ellas, que existen grandes diferencias en cuanto a las consecuencias jurídicas. Así tenemos que el cese o destitución resuelta por el Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federal y Local de Conciliación, sino fue prevenida por el Procedimiento Administrativo, dicha resolución tiene el carácter meramente de rescisión de una relación contractual, es decir, de la relación laboral entre el Estado y el Servidor Público, sin que sea inscrita en el registro de Servidores Públicos sancionados e inhabilitados. En cambio, el cese o destitución que sea dictado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a los Organos de Control Interno de las distintas dependencias, en contra de Servidores Públicos de confianza, o por los Tribunales Laborales en contra de los Servidores Públicos de base, cuando su excitación se debió a la previa sustanciación del Procedimiento Administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación laboral contractual, sino una autentica sanción disciplinaria.

De acorde con lo enunciado, es necesario distinguir la destitución como un acto por el cual se rescinde un contrato de naturaleza laboral, de la destitución como sanción disciplinaria.

Se argumenta que la Autoridad Administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las Autoridades Jurisdiccionales en materia Laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos deberes no pueden ser desconocidos, olvidando que la Responsabilidad Administrativa también se encuentra regulada a nivel Constitucional en los términos de los artículos 109, fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Al respecto, la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala: "que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos estará a cargo, en primer término, de los Superiores Jerárquicos, los que quedan

facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requieren una administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, y que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la autoridad especializada para identificar las Responsabilidades Administrativas y para aplicar sanciones disciplinarias, que puedan llegar a la destitución de cualquier Servidor Público no designado por el Presidente de la República".

De lo transcrito se puede deducir que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades, establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: El primero a cargo de los Superiores Jerárquicos de los Infractores, así como de los Organos de Control Interno de las Dependencias de la Administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el Apercibimiento hasta la Desitiución de los Servidores Públicos de Confianza; y el segundo a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que además de aplicar las anteriores sanciones, puede imponer las económicas a los Servidores Públicos, exceptuando a los nombrados por el Presidente de la República.

Por lo tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye actos de Autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón del "*status activae civitatis*" el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del Poder Público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos.

Como Actos de Autoridad, las sanciones Administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tiene la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

Para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón "la resolución firme de Autoridad Administrativa", en reconocimiento a la potestad disciplinaria de la autoridad Administrativa.

### **3.4.1 TIPOS**

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, describe cuales son las sanciones aplicables por incurrir en Responsabilidad Administrativa, de conformidad con un criterio lógico de gravedad de la falta, éstas podrán determinarse desde las de mero impacto punitivo hasta las de mayor castigo y prevención.

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I. Apercibimiento Privado o Público; II. Amonestación Privada o Pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción Económica; 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, serán de un año hasta diez si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años se excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los Servidores Públicos. Para que una persona que hubiera sido inhabilitada en los términos de Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la Dependencia o Entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de Responsabilidad en los términos de esta Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado".

Después de haber hecho referencia del ordenamiento jurídico que señala los tipos de sanciones disciplinarias, pasaremos al estudio de las mismas.

***L. Apercibimiento.-*** La voz Apercibimiento posee en el lenguaje forense dos acepciones que se distinguen claramente significa, en primer lugar, la advertencia o conminación que la Autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en un segundo sentido es una sanción que los Magistrados y los Jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las Audiencias y demás actividades Judiciales o falten de palabra o por escrito, al respecto y consideración debidos a la Administración de Justicia. Esta medida disciplinaria se identifica como una prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción de otra índole en caso de persistir en una conducta indebida, es decir, "es una medida preventiva, que tiene como finalidad la de corregir la irregularidad o ilicitud de una conducta y aún la inmoralidad de la misma esfera de derecho". (54)

Esta llamada de atención es única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no ameriten otra, por lo cual se considera que se conmina al Servidor Público a corregir su conducta durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión que tiene encomendado.

***II. Amonestación.-*** Del latín *moneo, admoneo*, amonestar, advertir, recordar algo a una persona. El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal Mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como una corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y la compostura de las Actuaciones Judiciales), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del Procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al inculpadado una

sentencia penal condenatoria. (55)

Este es otro tipo de llamada de atención, que se podrá imponer con la sola sospecha de que se cometió o de que pueda llegar a cometerse un ilícito, por lo que es una advertencia para que se procuren evitar las conductas indebidas en el desempeño de la Función Pública que le ha sido encomendada.

Tanto el **Apercibimiento** como la **Amonestación** han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de Procedimientos que se imponen con el propósito de prevenir a los autores las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del Procedimiento. Es más, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

Ambas sanciones se encuentran comprendidas en las fracciones I y II del citado artículo 53, por la comisión de faltas administrativas, mismas que podrán ser Públicas o Privadas, lo cual será determinado por quien castigue la infracción.

En principio todas las Amonestaciones y Apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente del procedimiento sumario disciplinario, en el registro de sanciones, y en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los Procedimientos Administrativos se realizarán por escrito, además la ley de la materia en su artículo 68 hace referencia a lo inscrito al señalar: "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las Dependencias durante el Procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprendera las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio

---

(55) *DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Amonestación". Héctor Fix Zamudio; p 152.*

sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión. Sin embargo como quedo expuesto, no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad.

*III. Suspensión.-* Esta sanción administrativa se considera como un impedimento temporal para ejercer el empleo, cargo o comisión que desempeña el Servidor Público, por un tiempo determinado.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula dos tipos diferentes de Suspensión; la que propiamente tiene carácter de sanción y está prescrito en la fracción III y I de los artículos 53 y 56, respectivamente, de esa Ley, atendiendo esta suspensión lisa y llana por la comisión de una infracción administrativa, y la prevista en 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.

La primera de las Suspensiones señaladas es una sanción impuesta por la comisión de faltas administrativas, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del Servidor Público, se le deberá restituir el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Manuel Maria Diez, denomina a esta medida suspensión preventiva, al manifestar: "... en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuencias molestas del mantenimiento de funciones del funcionario sobre el cual pesa una sospecha". (56)

---

(56) MARÍA DIEZ, Manuel; Op Cit; p 126

IV. Destitución del Puesto.- Del latín *destitutionis*: acción y efecto de destituir. Es la separación del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el Servidor Público al habersele encontrado responsable en los términos de Ley.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala: "Esta figura tiene aplicación generalmente entre los Trabajadores al Servicio del Estado y demás entes públicos. El movimiento de la Burocracia o de los Sindicatos de esta clase de trabajadores al servicio de entes públicos ha venido pugando porque se objetiven los cargos públicos y las funciones a desempeñar, en el sentido de que tanto el ingreso o la provisión de estos cargos como la separación de los mismos vengan expresamente determinados por la ley y no dependan nunca, uno y otro supuesto, del arbitrio de las personas. Más en particular y por lo que se refiere a la Destitución, se ha luchado porque el trabajador (funcionario, empleado o servidor público) tenga derecho al cargo o plaza que ocupa de manera permanente y definitiva y sólo pueda ser separado del mismo como consecuencia de haber incurrido en alguna de las causas de responsabilidad contempladas por la ley y previo el juicio o trámite que corresponda." (57)

V. Sanción Económica.- En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de Responsabilidades Administrativas "deberá establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor

(57) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO: "Destitución de Funcionarios", José Barragán Barragán; Op Cit; pp 1120 y 1121.

obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece al tenor literal: "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 causado".

De lo expuesto podemos entender que debe existir un lucro indebido, que está en función de cualquier tipo de beneficio adicional a la legal contraprestación que el Servidor Público recibe del Estado por tal función y en el artículo 47 encontramos algunos supuestos, como son:

XIII. Abstenerse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; XV. Recibir donativos de personas cuyo interés este afectando; XVI. Pretender obtener beneficios extras con remuneraciones adicionales; y XXIII. Abstenerse de autorizar o contratar obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones o prestaciones de servicios de cualquier naturaleza, proporcionados por Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, personas inhabilitadas para trabajar en ésta o sociedades de las que estos formen parte".

Así el artículo 56, fracción VI, de la pluricitada Ley a la letra versa: "Las sanciones económicas serán aplicadas por el Superior Jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaria cuando sean superiores a dicho monto".

Por otra parte, debemos precisar que las sanciones económicas adquieren el carácter Fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley en comento, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que en citado

requiere para la realización de sus fines.

Por tanto, en la Responsabilidad Disciplinaria, cuando con la conducta infractora se hayan producido daños y perjuicios al Estado, es lógico y congruente que la sanción que se imponga así se especifique.

*Yl Inhabilitación Temporal.*- Esta sanción administrativa la podemos con considerar como un impedimento absoluto para volver a ejercer algún empleo, cargo o comisión como Servidor Público.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título IV de la Constitución, tanto para la Responsabilidad Política, como para la Administrativa. La Inhabilitación, la Destitución y la Suspensión, por lo tanto, las consideramos como tres diferentes restricciones a la esfera jurídica de estos sujetos de derecho, para la Función Pública que tiene encomendada.

### **3.4.2. REQUISITOS A OBSERVAR**

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeto a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación y la observancia del procedimiento correspondiente a que se refiere el artículo 16 Constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del primer párrafo del artículo 22 de la propia Constitución.

Además, el artículo 54 de la Ley de la materia enuncia una serie de elementos que deberán tomarse en cuenta para la imposición de las sanciones disciplinarias previstas, versando así dicho ordenamiento: " Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base a ella; II.

Las circunstancias socioeconómicas del Servidor Público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad del servicio; VI. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones".

Estos elementos permitirán individualizar la sanción, al respecto el maestro Fernando Castellanos Tena, expone: "En todos los tiempos se ha tratado de buscar que la pena que se dicte en relación a la gravedad y a la naturaleza del delito, recuerdese la ley del talión, '*ojo por ojo, diente por diente*', para hacer más palpable la equivalencia entre el hecho y su castigo. Posteriormente, se sintió la necesidad de tomar en cuenta el aspecto subjetivo del delincuente y más tarde su temibilidad o peligrosidad social". (58)

En virtud de lo descrito el primer elemento es la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas, la cual pone ante la incertidumbre de lo que debe entenderse por infracción grave, ya que la ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla. Por tanto, quedará al criterio de la autoridad sancionadora la determinación de la gravedad en cada caso, lo cual resultará subjetivo, ya que podrá variar de una a otra infracción, en detrimento del principio de certeza jurídica, por lo que se insiste, resulta indispensable que la ley prevea los elementos que determinen los grados de gravedad.

La segunda fracción se refiere a las "circunstancias socioeconómicas del Servidor Público", las cuales deben ser consideradas en razón de que entre más elevadas sean éstas, se supone que será mayor la responsabilidad del infractor.

---

(58) CASTELLANOS TENA, Fernando; *Líneamientos elementales de Derecho Penal*: Edit. Porrúa; México 1989; p 157.

El tercer elemento obliga a que la autoridad tome en cuenta "el nivel Jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor", éstos analizados en cada caso en particular, permitirán determinar el grado de responsabilidad, aunque no se especifica la forma de valoración de los mismos.

De igual manera, se deberán de tomar en cuenta "las condiciones exteriores y los medios de ejecución", según la fracción cuarta, con el propósito de precisar la intencionalidad en la conducta, puesto que, en especial, cuando la infracción se hubiese cometido con maquinaciones o subterfugios, hace presumir el dolo o la mala fe en la ejecución de los hechos.

El quinto elemento señala el dispositivo en referencia es " la antigüedad en el servicio", con el cual se identifica el nivel de conocimiento de la Función Pública que el presunto infractor tenía al momento de la realización de los hechos, a fin de poder determinar el grado de malicia del infractor.

La reincidencia es el sexto elemento a considerar, toda vez que cuando ella existe se da un agravante, en razón de que en ella se deriva el conocimiento de los hechos y el propósito de infringir el mandato legal.

Finalmente se deberá tomar en consideración "el monto del beneficio, daño o perjuicio causado derivado del incumplimiento de las obligaciones", que aunque no es dato para graduar la sanción económica, pues esta siempre deberá ser de dos tantos, ayuda a determinar la gravedad del ilícito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos, como la relativa a la prescripción, que la considera en hasta diez veces; el tiempo de inhabilitación; la autorización para abstenerse de sancionar por una sola ocasión; o la fijación de la competencia de la autoridad, casos en que se parte de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Sobre el particular, el artículo 213 del Código Penal para el Distrito Federal, en materia Común y para toda la República en el orden Federal, también prevé la individualización de las sanciones para los delitos cometidos por los Servidores Públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión que tienen encomendado, versando: "Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el Servidor Público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena". Sería conveniente que la Ley fuera más explícita en las formas de valoración consideradas, y se establecieran los casos y niveles de agravantes y atenuantes, a fin de eliminar al máximo la subjetividad en la valoración de cada infracción disciplinaria.

### **3.4.3. EJECUCIÓN DE LA SANCION**

La última etapa del Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que como lo expone Delgadillo Gutiérrez: "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación." (59)

La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un Servidor Público una vez concluido el

---

(59) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto: *Elementos de Derecho Administrativo*: Edit. Limusa; México 1986; p 176.

procedimiento respectivo, será notificado por la Secretaría de la Contraloría o por el Órgano de Control Interno de la Dependencia de que se trate, a su Jefe inmediato, al representante de la dependencia si lo hubiese y al Superior Jerárquico.

En los términos del artículo 75 de la Ley de la materia, se apuntan los aspectos que se tomaron para las resoluciones firmes, y a la letra versa: "Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución, la Suspensión, Destitución o Inhabilitación que se imponga a los Servidores Públicos de confianza, surtirán efectos al notificar la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los Servidores Públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente."

### **3.5 MEDIOS DE IMPUGNACION Y JUICIO DE AMPARO.**

Dentro del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos como en todos los sistemas jurídicos, encontramos estructurados a los medios de impugnación que podrán hacer valer aquellos Servidores Públicos a quienes se les ha impuesto una sanción disciplinaria, protegiéndolos así contra las arbitrariedades en las que pudieran incurrir sus Superiores Jerárquicos, otorgándoles, por lo tanto la defensa legítima de sus derechos en contra de un Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad.

El Diccionario Jurídico Mexicano define los Medios de Impugnación, al señalar: "Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia". (60)

(60) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; "Medios de Impugnación", Héctor Fix Zamudio; *Op Cit*; p 2105.

Para Alcala-Zamora, los medios de impugnación, son: "Actos procesales de las partes dirigidas a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos". (61)

Los procedimientos previstos para la defensa de los Servidores Públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias, son el Recurso Administrativo de "Revocación" y el "Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación".

El trámite del Recurso Administrativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la Ley de la materia, tomando en consideración los siguientes aspectos:

La autoridad competente para conocer el recurso de Revocación será el Superior Jerárquico, tratándose de las resoluciones que dicten los Organos de Control Interno de las Dependencias y con relación a las resoluciones que dicte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, conocerá la Dirección General Jurídica de la propia Secretaría.

El plazo de interposición que dispone el artículo 71 de la Ley de la materia es de quince días siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución.

La solicitud del recurso debe constar por escrito y lo mismo debe hacerse con la tramitación del mismo, el propósito del Legislador de establecer el procedimiento de tramitación del presente recurso, reflejo el afán de darle expedites sin sujeción a formalidades especiales, a fin de que su interposición sea accesible por las Autoridades, siendo recomendable que el escrito contenga:

a) Nombre del recurrente y en el caso de que lo promueva un representante legal, los datos de éste y los documentos que justifiquen legalmente su personalidad. La autoridad no deberá

---

(61) *ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto; Et Alius; Derecho Procesal Penal; Edit. G. Krant, Buenos Aires 1945; p 75.*

rechazar el recurso de plano, por no ir acompañado de los documentos justificativos de la personalidad, sino que éste deberá prevenir al recurrente que los presente y sólo en caso de contumacia podrá desechar el recurso; b) Domicilio para oír y recibir notificaciones; c) El destinatario, que deberá ser la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o el Titular de la misma, aunque puede precisarse la unidad administrativa encargada de tramitarlo y resolverlo, o sea en el primer caso la Dirección General Jurídica de esa Secretaría y en el segundo el Órgano de Control Interno de las dependencias, si es que son competentes para ello por existir acuerdos delegatorios de facultades en este sentido; d) Expresión de la autoridad, o sea el autor del acto impugnado; e) La resolución impugnada o el procedimiento que culminó con dicha resolución, por las violaciones que se hayan cometido; f) Identificación del documento u oficio en que se contenga la resolución impugnada; g) Los agravios que cause la resolución impugnada, por agravios debe entenderse la lesión de un derecho cometido en una resolución por no haberse acatado lo dispuesto en la ley o por no acatarse la norma que rige el caso, por lo que el recurrente, debe precisar la parte de la resolución que la causa, el precepto legal o reglamentario violado y explicar el concepto de violación. Si el recurrente no acompaña copia de la resolución combatida, la Autoridad encargada de resolver recurso debe prevenirla para que lo haga, apercibido que de no hacerlo el recurso será desechado, pero si el recurrente manifestó no poder exhibir dicha copia, la autoridad encargada de resolver el recursos determinará lo conducente para obtenerla directamente; h) Deben ofrecer las pruebas que el recurrente proponga rendir, relacionándolas con cada uno de los hechos controvertidos, el referido artículo 71 en su fracción II prevé que si no se cumple con este requisito la autoridad podrá deshechar el recurso de plano. 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 i) Debe acompañarse el escrito de la constancia de notificación de la

resolución combatida o copia certificada, salvo que la notificación se haya hecho por correo.

La tramitación del Recurso de Revocación, se da cuando se ha admitido el recurso y los medios probatorios, si estos fueran idóneos para dilucidar las cuestiones controvertidas; la ejecución de la resolución recurrida será suspendida si así lo solicita el recurrente al momento de interponer el recurso, y se sujetará a las modalidades previstas por el artículo 72 de la misma Ley, como son: 1.- Tratándose de sanciones económicas, la suspensión de la ejecución procederá si el pago se garantiza de conformidad con el Código Fiscal de la Federación; 2.- Tratándose de las demás sanciones como suspensión o destitución siempre y cuando: a) Que se admita el recurso; b) Que la ejecución recurrida no 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.

Se trata de un procedimiento ágil, aunque no tanto como lo pretendió el Legislador ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no es posible que se resuelva dentro de los tres días siguientes al cierre de la instrucción, lo cual afecta la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, y sólo podría dar lugar a sancionar a los Servidores Públicos que no cumplan con los plazos, cuando no se justifique la demora.

Por otra parte, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esta previsto en el artículo del pluricitado ordenamiento jurídico, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa, pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación, para promover ante el Tribunal Fiscal de la Federación en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del Servidor Público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreesería el juicio de nulidad por

improcedente, en los términos de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación.

La existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representa una ventaja para el Servidor Público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado, el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo es de quince días, y el Juicio es de cuarenta y cinco.

También debe ser considerado el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según los términos de la ley enunciada.

El único problema que puede presentar la ejecución de la vía ante el Tribunal Fiscal es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción sin que exista la posibilidad legal de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

Por su parte, el Juicio de Nulidad se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda, en razón del domicilio de la autoridad que impuso la sanción o resolvió el recurso, y conforme al procedimiento que al efecto establece en el Título VI el Código Fiscal de la Federación.

Cabe señalar, que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema Jurídico tiene un régimen Judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales", sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

Por la existencia de esta disposición es menester reflexionar sobre la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las resoluciones que dicte el Superior Jerárquico, o en su caso, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al determinar la existencia de responsabilidades por las que se impongan sanciones administrativas o bien en la necesidad de agotar previamente los recursos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo, señala que el Juicio de Amparo es improcedente contra actos distintos de las autoridades judiciales cuando proceda contra ellos algún recurso, siempre que, conforme a dicha ley, se suspendan los efectos de los actos mediante su interposición, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consignó para conceder la suspensión.

Los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo establecen que la suspensión la debe pedir el quejoso, que con ella no se deberá perjudicar el interés social ni contravenirse disposiciones de orden público; que la ejecución del acto cause daños de difícil reparación y que deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño que con ella pudiera causarse a terceros.

De la comparación de estos requisitos con los previstos en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede desprenderse que los establecidos por esta última no son mayores a los previstos por la Ley de Amparo, por lo que para dar cumplimiento al principio de definitividad del Juicio de Amparo el Servidor Público sancionado deberá agotar previamente a la interposición de este procedimiento, los recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CAPITULO 4**

**APLICACION DEL PROCEDIMIENTO**

**ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE**

**RESPONSABILIDAD EN EL PROGRAMA**

**"PAISANO".**

---

---

## **CAPITULO 4 APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROGRAMA "PAISANO".**

**4.1 Captación e Integración de la Queja o Denuncia.**

**4.2 Tramitación de la Queja o Denuncia en la Dirección General de Contraloría Social.**

**4.3 Remisión de la Queja o Denuncia a los Órganos de Control Interno.**

**4.3.1 Investigación.**

**4.3.2 Análisis.**

**4.3.3 Ratificación.**

**4.3.4 Audiencia de Ley.**

**4.3.5 Resolución.**

**4.4 Análisis de Resoluciones emitidas por los Órganos de Control Interno en las Quejas y Denuncias del Programa "Paisano".**

**4.5 Deficiencias del Procedimiento.**

## **CAPITULO 4. APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDAD EN EL PROGRAMA "PAISANO".**

Con el propósito de establecer un sistema de control, seguimiento y evaluación que coadyuve a una mayor fluidez en la atención de las quejas o denuncias, interpuestas por la ciudadanía en contra de los Servidores Públicos que realizan la Función del Estado en la vida social de la Nación, por diversas conductas irregulares que atentan contra el Estado de Derecho y la Democracia, generando Ilegalidad, Inmoralidad Social y Corrupción; para evitar tales conductas, en el cuerpo del presente Capítulo se han proyectado, los principales aspectos normativos, estrategias y objetivos, con los cuales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de la Contraloría Social, en coordinación con los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, puedan dar respuesta inmediata y positiva a las inconformidades presentadas por la ciudadanía ante esa autoridad, en el marco del Derecho Constitucional y a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Programa Interinstitucional denominado "PAISANO".

### **4.1 CAPTACION E INTEGRACION DE LA QUEJA O DENUNCIA.**

Ha sido imperativo constante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, impulsar las acciones que contribuyan a consolidar en la ciudadanía y en los Servidores Públicos una actitud propositiva, solidaria y corresponsable; la Contraloría Social pretende elevar el nivel de eficiencia de sus mecanismos de captación y operación de las solicitudes ciudadanas, hace énfasis en las acciones de carácter correctivo, tiene como objetivo principal el

de prevenir las conductas irregulares y/o contrarias a Derecho.

La participación activa de la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las acciones de gobierno, es una de las premisas del Ejecutivo Federal que han coadyuvado a impulsar el desarrollo y la modernización del Estado; de esta forma, en el contexto de la Administración Pública, se han abierto nuevos espacios para que la sociedad civil colabore en el fortalecimiento de las instituciones y para contar con una Gestión Pública cuya calidad y eficiencia sea la requerida por la población.

La Contraloría Social tiene como esencia misma, la participación de la población en el proceso de control y vigilancia del quehacer gubernamental, la cual se traduce en el desarrollo y fortalecimiento de una nueva cultura administrativa, en la que el ciudadano, al conocer sus obligaciones, cuenta con mayores elementos para exigir que las autoridades realicen sus funciones conforme a las disposiciones vigentes y bajo criterios de legalidad, eficiencia y vocación de servicio, y en su caso se hagan respetar sus derechos, denunciando los actos irregulares y las acciones deficientes.

Así tenemos que diversos ordenamientos jurídicos establecen que existen lugares a los cuales la ciudadanía tiene acceso, a efecto de poner en conocimiento de la autoridad competente las conductas contrarias a Derecho, en las que puedan incurrir los Servidores Públicos, tal es el caso del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra versa: "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, con los que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de su artículo 32 bis establece las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en la fracción XVII, a

la letra señala: "Artículo 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: . . . XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración requerida."

También dentro del Reglamento Interior de la pluricitada Secretaría, en su artículo 17 bis, fracción III, contempla uno de los instrumentos básicos de su Dirección General de Contraloría Social, como lo es un programa organizado que permite a cualquier persona exponer sus quejas, emitir opiniones en favor o en contra, formular sugerencias y realizar consultas sobre la actuación de los Servidores Públicos, y en este contexto, dicha disposición literalmente indica: "Artículo 17 bis.- La Dirección General de Contraloría Social, tendrá las siguientes atribuciones: . . . III. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, turnándolas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario, hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía." Aunado a este marco legal, y considerando que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a través de la Contraloría Social se hizo cargo de los módulos de orientación y quejas del Programa de carácter Intersecretarial, denominado "Paisano", a partir del mes de Octubre del año de 1990, y retomando el "Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los Servicios Públicos Federales, en las Fronteras, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales del País", publicado el Jueves 6 de Abril de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, en su base séptima, establece el soporte legal para la instalación de los referidos Módulos de Orientación y Quejas, y a la letra versa: "Base séptima.- La Secretaría de

la Contraloría General de la Federación dentro de sus atribuciones y particularmente de las que competen respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, realizará las siguientes acciones: . . . B. En coordinación con Aeropuertos y Servicios Auxiliares, cuando se trate de Aeropuertos; con las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salud y de Turismo, cuando se trate de las fronteras Norte y Sur, y con las Superintendencias de Operaciones y Desarrollo Portuario, cuando se trate de Puertos Marítimos, establecerán en el inmueble respectivo de oficinas, un Módulo para la presentación de Quejas y Sugerencias a fin de captar las irregularidades en que incurran los servidores públicos que laboren en esas áreas."

En el Programa Paisano, los cien Módulos de Orientación y Quejas ubicados en las ciudades de mayor flujo Migratorio, como lo son: Aguascalientes, Aguascalientes; Mexicali, Tecate y Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Ciudad Acuña y Piedras Negras, Coahuila; León, Guanajuato; Guadalajara y Puerto Vallarta, Jalisco; en el Distrito Federal; Colombia y Monterrey, Nuevo León; Mazatlán, Sinaloa; Agua Prieta y Guaymas, Hermosillo, Naco, Nogales, San Luis Río Colorado y Sonoita, Sonora; Ciudad Miguel Alemán, Matamoros, Nuevo Progreso y Reynosa, Tamaulipas; y en Zacatecas, Zacatecas, instalados en Puertas de Entrada Internacional, Aeropuertos Internacionales, Centrales Camioneras, Estaciones de Ferrocarril, Garitas Aduanales o Migratorias de la Zona Libre o Franja Fronteriza y Transbordadores en Puertos Marítimos, cumplen con la finalidad de apoyar y asesorar a los connacionales, turistas, transmigrantes y viajeros en general, que entran o salen del país, sobre la realización de sus trámites, coadyuvando activamente para que reciban un trato digno y una prestación de servicios eficiente, dentro de los lineamientos establecidos; así mismo, a través de los mismos se intensifica la difusión de los objetivos y características del Programa, dándose solución inmediata a las Consultas que presenten los usuarios, relacionadas con aspectos

Migratorios, Aduanales, Fitozoosanitarios, de Salud Internacional y de Seguridad y Tránsito en Carreteras Federales.

Son atendidos por Prestadores de Servicio Social que son aquellos estudiantes que pertenecen a las Instituciones de Educación Superior de toda la República Mexicana, que colaboran activamente en cada localidad a fin de cumplir con la disposición académica consistente en aplicar durante un tiempo determinado sus conocimientos Profesionales en beneficio Social, como lo son los objetivos que persigue este Programa, los cuales bajo las instrucciones directas de los Supervisores Regionales adscritos a la Dirección General de Contraloría Social, son los que propiamente se encargan del funcionamiento y operación de los mismos, así como de la captación de las Quejas y Denuncias.

En estos lugares, como ha quedado establecido, los usuarios y público en general, tienen fácil acceso a efecto de formular sus Quejas y Denuncias, por hechos o conductas indebidas o negligentes de los diversos Servidores Públicos con los que tratan.

Cabe retomar los conceptos vertidos sobre Queja y Denuncia en el Capítulo Segundo de este Trabajo de Investigación, los cuales son: "QUEJA.- Es la acción por medio de la cual una persona hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones de las disposiciones legales y administrativas que imponen a los servidores públicos, por los agravios que con dicha conducta u omisión le causen"; y "DENUNCIA.- Es la acción por medio de la cual una persona hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones de las disposiciones legales y administrativas que imponen a los servidores públicos, por conductas u omisiones indebidas cometidas en contra de otra persona".

Así tenemos que cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades o infracciones a la Ley en que incurran los Servidores Públicos, y estos a su vez podrán denunciar por faltas

administrativas imputables a Servidores Públicos sujetos a su Dirección, o a su Jefe inmediato o a sus compañeros de trabajo, ante estos Módulos.

La captación de las Quejas o Denuncias que formulen los usuarios, público en general y los propios Servidores Públicos, en los Módulos del Programa Paisano, han pretendido quitar antiguos vicios de carácter burocrático que privaron dentro de la Administración Pública Federal, implementando un sistema ágil y transparente en virtud de la nobleza de los objetivos que se ha propuesto alcanzar con este Programa Intersecretarial nuestro actual Gobierno.

Esto es con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las Quejas y Denuncias, los requisitos que estas deberán satisfacer serán mínimos, pero sin los cuales tampoco será posible la tramitación de las mismas.

Para tal efecto se han implementado una serie de formatos que son debidamente requisitados por el interesado llámese quejoso o denunciante de su puño y letra, dentro del cual se deberá anotar la información siguiente:

A. Datos del Quejoso o Denunciante: Nombre y si es el caso de la persona que promueva por él; Domicilio particular o convencional donde posteriormente se le pueda notificar; identificación fehaciente de quien presenta la promoción.

B. Datos del Servidor Público denunciado: Nombre del sujeto denunciado; Cargo o adscripción del Servidor Público. Si fuese el caso de que éstos no son del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que sirva para aclarar el área administrativa en que el denunciado o presunto responsable presta sus servicios, y en su caso se implementará una diligencia administrativa de reconocimiento del Servidor Público involucrado, con el objeto de enderezar las investigaciones sobre una persona cierta y determinada, para evitar afectar la esfera de algún otro Servidor Público que no tenga conocimiento sobre los hechos imputados por una conducta indebida.

C. Descripción de la Conducta Indebida: Dentro de este rubro el quejoso o denunciante, hará una narración de los hechos controvertidos encuadrándolos en el tiempo, el lugar y las circunstancias de acción u omisión que pudiese implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputables a uno o varios servidores públicos, es decir, en este punto el quejoso o denunciante describirá cual es la conducta inferida en su contra o aquella conducta indebida que le conste.

D. Aportar Pruebas: De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, como lo son testimoniales, documentales o señalará el lugar donde estas se encuentren e inclusive en este mismo acto se podrán tomar las declaraciones de los testigos presenciales de los hechos.

Después del escrito inicial de queja o denuncia el Supervisor Regional procede a verificar lo inscrito en dicho documento y en ese mismo acto tomará la ratificación de la Queja o Denuncia formulada, de acorde con lo previsto por el artículo 16 Constitucional, protestándolo en los términos de ley para que se conduzca con la verdad, apercibiéndolo de las sanciones en que pudiera incurrir por declarar con falsedad ante Autoridad Administrativa, distinta a la Judicial, en los términos del artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal, atendiendo asimismo lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y dentro de dicha Acta Administrativa circunstanciada, el interesado podrá ampliar los hechos enunciados en su escrito inicial, para con ello poder aportar mayores elementos de convicción, para que la autoridad administrativa que interviene, este en la posibilidad de integrar debidamente el expediente administrativo en contra de algún Servidor Público. Cabe señalar que esta ratificación podrá hacerse en el mismo momento de su captación o dentro de un término de 48 horas posteriores a ese momento, pudiendo aportar también pruebas

supervenientes.

Con este sistema de captación de Quejas y Denuncias instrumentado por la Contraloría Social, permite en el momento y lugar donde se presentan las irregularidades tomar las declaraciones del interesado, llámese quejoso o denunciante, de los testigos y del propio servidor público involucrado, contando así con los elementos necesarios que permitan iniciar, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, para que la instancia respectiva aplique la Ley y por consiguiente la sanción administrativa a que se haya hecho acreedor el servidor público, sin el menoscabo de la acción penal a la que hubiere lugar o de cualquier otro tipo de responsabilidad que pueda desprenderse con tal conducta.

Una vez que se ha señalado a un servidor público cierto y determinado como presunto responsable de una conducta ilícita, el titular de la Supervisoría Regional iniciará las gestiones que estime pertinentes para integrar la queja o denuncia, requiriendo en su caso, la comparecencia del Servidor Público involucrada, con la cual se puedan obtener elementos de convicción que permitan indagar sobre la verdad material de los hechos denunciados, llevando estas declaraciones las formalidades previstas por el artículo 16 Constitucional y las del artículo 66 de la Ley de la materia, es decir, con la debida protesta de ley y su ratificación; además podrá solicitar a cualquier otra autoridad, incluso al Superior Jerárquico del Servidor Público involucrado, la información que estime pertinente para poder integrar dicho expediente.

Este punto podría equipararse, claro con varias salvedades, a una Averiguación Previa, pero en vía Administrativa, aquí se determinará si se cuenta con los elementos que desvirtúen o motiven el impulso hecho por el ciudadano a través de la queja o denuncia, por lo que durante la investigación el presunto responsable podrá aportar las pruebas de descargo que estime pertinentes, a efecto de que con las mismas se den indicios suficientes para encontrar de la verdad histórica la verdad material de los hechos.

Para la integración de la Queja o Denuncia formulada en los Módulos del Programa Paisano, el Supervisor Regional contará con un término de quince días hábiles para obtener esa información o determinar que la misma no cuenta con elementos suficientes que permitan a la Secretaría o a los Organos de Control Interno de las Dependencia iniciar el Procedimiento Disciplinario correspondiente.

#### **4.2 TRAMITACION DE LA QUEJA O DENUNCIA EN LA DIRECCION GENERAL DE CONTRALORIA SOCIAL.**

Durante la Administración del Presidente Salinas de Gortari, el Gobierno Federal ha establecido, a partir del año de 1989, diversos mecanismos e instituciones de defensa civil, entre los que destacan la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Contraloría Social.

Estos instrumentos están de acorde con las prevenciones descritas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y tienen el propósito de fortalecer los medios de comunicación entre el Gobierno y la Sociedad Civil.

José Trinidad Lanz Cardenas, nos da su punto de vista sobre la Contraloría Social, al señalar:

"La Contraloría Social, de nuevo cuño en los mecanismos e instituciones de orden administrativo, ha venido conformándose para acentuar la presencia y participación de los Ciudadanos en las responsabilidades comunes del Estado y la Sociedad Civil, ciudadanos que en un desempeño democrático pueden y deben intervenir en el quehacer gubernamental". (62)

Así, esta nueva Institución, cuyos perfiles se van conociendo, ha pretendido definirse tomando como base sus elementos esenciales, como se cita en el siguiente concepto:

"La Contraloría Social es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente

---

(62) LANZ CARDENAS, José Trinidad; *La Contraloría y el Control Interno en México*; 2a. Edic.; Fondo de Cultura Económica; México 1987; p 623.

preventivo que ha sido establecido e impulsado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tiene como finalidad promover y aceptar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos. La esencia de esta nueva expresión control social es congruente con la política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, que establece la necesidad de alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y manifieste respecto de la actuación de los funcionarios, disponiéndose así de los medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan con los propósitos que la sociedad ha establecido. La Contraloría Social es una instancia y un canal de comunicación y vinculación corresponsable con los sectores de la población que privilegian su intervención con una forma de coadyuvar con la autoridad a la fiscalización del desempeño gubernamental. El ciudadano asume así el papel de verdadero auditor social, en defensa de sus legítimos intereses y de los del grupo o comunidad al que pertenece, frente a los actos de Gobierno". (63)

La Contraloría Social, se encuentra estructurada y operando con la Delegación de Programas Especiales, cuatro Direcciones de Área, denominadas: Dirección de Evaluación de Información; Dirección Aeroportuaria; Dirección de Operación y Supervisión de Módulos y Dirección de Quejas y Denuncias, esta última sustraída de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, y que interviene específicamente en el seguimiento de las Quejas y Denuncias, en su dictamen, en su análisis y seguimiento y en el control de específica comunicación telefónica con la ciudadanía.

Los mecanismos operativos de la Contraloría Social instrumentados, se han traducido en la

---

(63) VÁZQUEZ CANO, Luis Ignacio; *La Administración Pública contemporánea en México: coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica; México 1993; pp 193 y 194.*

creación y funcionamiento de los siguientes sistemas: a) Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y atención a la Ciudadanía; b) Sistema de atención y resolución de inconformidades; c) Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL); d) Sistema de Módulos de Orientación y Quejas de apoyo a los Programas "Paisano-Amigo" y "Vecinos-Centroamerica"; e) Diversos Programas en coordinación con distintas dependencias del Gobierno Federal, y f) Acción coordinada de Contraloría Social con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). (64)

Al constituir un sistema de vigilancia y de control en el que intervienen los ciudadanos y el gobierno, la Contraloría Social, cuente con un complejo volumen de bases legales, y dada la intervención de la Ciudadanía y la expectativa de inmediata respuesta a sus gestiones, podemos apuntar que el marco legal de la Contraloría Social se consigna a nivel Constitucional en el artículo Octavo de la Garantía de Petición; en diversas disposiciones del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relacionado con las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y propiamente aquellas relativas al ámbito de control y vigilancia de los servidores públicos y los recursos federales; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, particularmente en el "Código de Conducta", contenido en su artículo 47 y preceptos correlativos para la formulación de las Quejas o Denuncias, el procedimiento disciplinario y las sanciones aplicables; y por lo que hace a la estructura orgánica y estructural el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 17 bis, le otorga las siguientes atribuciones: " I. Promover la participación de la ciudadanía en el sistema de control y evaluación gubernamental, para que con ella se propicie que la actuación de los servidores públicos, el manejo de los recursos y la gestión pública, se lleven a cabo dentro de un marco de legalidad, eficiencia y

---

(64) Ver LANZ CARDENAS, José Trinidad; *Op Cit*; pp 625 a 628.

honradez; II. Expedir en el ámbito de competencia de la Secretaría, la normatividad que regule el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal; III. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnándolas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo, hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presente la ciudadanía; IV. Coordinar y operar las oficinas o los módulos de orientación y recepción de quejas que establezca la Secretaría, a efecto de facilitar a la Ciudadanía, la presentación de sugerencias, quejas y denuncias a que se refiere la fracción anterior; V. Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica a la ciudadanía para que las consultas, sugerencias y quejas que se capten por este medio relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales sean debidamente desahogadas; VI. Prestar asesoría que les sea requerida en las materias de su competencia y, VII. Las demás que le señale el titular de la Secretaría".

Así tenemos a la Delegación de Programas Especiales, que se encarga de atender programas específicos de participación ciudadana, a efecto de vigilar que la prestación de los servicios en las áreas más proclives a irregularidades, se otorgue con eficiencia y transparencia; apoyando así el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias a la Ciudadanía, mediante el cual la población y los grupos sociales disponen de diversos canales de recepción y tramitación de quejas y denuncias, a los cuales el ciudadano acude personalmente, envía por correspondencia o informa telefónicamente las presuntas irregularidades detectadas en la actuación de los servidores públicos y las deficiencias observadas en los trámites, así como las sugerencias de los servicios y los reconocimientos a la gestión pública.

Teniendo programas específicos de participación ciudadana, tales como los Módulos Paisano y Vecinos-Centroamérica, para Orientación y Quejas; el Programa de Atención a la Ciudadanía

en la Secretaría de Salud en materia de regulación Sanitaria; el Programa temporal de Verificación a los Transportes Públicos que operan con combustión de gas; y coordinadamente apoya el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), las oficinas de atención de quejas y denuncias, contra Abusos de Policía en el Distrito Federal.

Si bien es cierto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de sus Programas de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace énfasis en las acciones de carácter correctivo, su objetivo principal es el prevenir las conductas irregulares y/o contrarias a derecho.

Así, es necesario que se agoten una serie de fases preparatorias antes del inicio del Procedimiento Administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64, cabe apuntar que las fases no se encuentran explícitas dentro del ordenamiento jurídico supraindicado, pero cuyo desarrollo de acuerdo con una secuencia lógica, es imprescindible, siendo estas la recepción, admisión y tramitación.

**RECEPCION.-** Dentro de la recepción, tenemos que la Dirección General de Contraloría Social, tiene diseminadas en las principales ciudades con mayor afluencia migratoria los Módulos de Atención y Quejas del Programa Paisano, quienes son atendidos por Prestadores de Servicio Social y están a cargo del Supervisor Regional, en representación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre otras funciones se encarga de captar la queja o denuncia, procediendo después a remitir toda la actuación que la integren a la Delegación de Programas Especiales.

**ADMISION.-** En esta fase se procede a integrar la información contenida en el expediente de la queja o denuncia, pero en la misma es necesario adoptar algunos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases subsecuentes.

Esta, se desarrolla propiamente en la Delegación de Programas Especiales, donde se reciben semanalmente las quejas y denuncias que enviadas por las Supervisorías Regionales. En primer lugar, se diferencian las quejas y denuncias que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, teniendo como finalidad la prevención y castigo de la falta administrativa y hacer que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones, de otras de finalidad diferente, como las que presentan por la prestación deficiente de servicios, pues unas encuadran la conducta imputable al servidor público, mientras que las demás se canalizan a las dependencias o entidades responsables para que se implementen procedimientos simplificados de atención a la ciudadanía.

También deben diferenciar aquellas cuyo conocimiento no sea competencia de la Secretaría de la Contraloría o de los Organos de Control Interno de las dependencias o entidades; ante estos casos informaran al interesado ante que autoridades debe acudir para presentar su promoción.

Como es una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes, con la prohibición expresa para las autoridades de que no inhíba al recurrente, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario, pero este riesgo puede ser reducido con la confidencialidad de las promociones.

Así, sólo se admitirán las promociones que contengan los datos del quejoso o denunciante, datos del servidor público señalado como presunto responsable, el reconocimiento físico del mismo, descripción de la conducta indebida y la aportación de las pruebas, rechazandose aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañado, lo que podría originar una investigación oficios de los hechos.

Cuando la queja o denuncia sea notoriamente infundada, trivial o improcedente, se archivará de plano por la autoridad que tiene conocimiento de la misma, pudiendo hacer en la misma Supervisoría Regional.

A efecto de evitar excesos por parte de los quejosos o denunciantes, así como de los promoventes temerarios y con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad a esta fase se deberá pedir la misma sea ratificada en los términos de la ley, en caso contrario se considerará que existe falta de interés jurídico del prominente.

Asimismo, podría detectarse que el expediente administrativo de la queja o denuncia no aporte los elementos indispensables para fincar responsabilidad administrativa o de otra índole en contra de un servidor público, por error en la persona, porque la descripción de la conducta señalada como indebida no sea clara, este viciada o sea imprecisa la narración de los hechos denunciados en el tiempo, lugar y circunstancia de comisión con lo cual se determinará archivarla por falta de elementos.

Además, aquellas quejas o denuncias que suelen presentarse o conocerse a través de la "prensa", las cuales quedaran al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad que conoce de las mismas, considerar si se abre una investigación o es archivada la misma, pues es fácil que estas promociones, lejos de ser serias, pueden prestarse a satisfacer intereses ajenos al sistema de responsabilidades y obedecer al juego político o a presiones de este tipo, por lo que se deberá adoptar, por considerarlo conveniente, pedir al autor de la nota periodística o al promovente de ella que ratifique está, a fin de poder iniciar la investigación correspondiente, o si la queja o denuncia es notoriamente infundada, por carecer, en la narración de los hechos de los elementos que presuman su veracidad, ésta será considerada como anónima y la misma no producirá ningún efecto, atento a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 9º de la Ley reglamentaria de Título Cuarto Constitucional.

TRAMITACION.- Dentro de esta fase, previo estudio y análisis de las constancias que obren en el expediente de Queja o Denuncia, iniciado en las Supervisorías Regionales y visto su contenido, la Delegación de Programas Especiales informa al Titular de Contraloría Social, quien a su vez enviara el expediente a su Dirección de Quejas y Denuncias la cual podra definir sobre la averiguación previa en via administrativa implementada al caso en concreto, durante la cual la Delegación en antecedente realizó las diligencias necesarias, a través de las Supervisorías Regionales, para comprobar que la conducta desplegada por algún servidor público es probablemente constitutiva de responsabilidad administrativa y se opte por incoar el procedimiento disciplinario correspondiente.

Posteriormente la Dirección de Quejas y Denuncias en coordinación con la Dirección de Evaluación e Información, ambas de Contraloría Social, emiten las bitácoras de Quejas y Denuncias recibidas, turnándolas para su atención a los encargados de los Organos de Control Interno de las Dependencias que corresponda el expediente administrativo, a fin de que ella a su consideración inicie una nueva investigación que proceda, de acorde con la naturaleza de los hechos consignados en las mismas.

También la Contraloría Social notificará a los interesados, sobre el trámite dispuesto a su promoción, emitiendo mensualmente la bitácora de Quejas y Denuncias recibidas y resueltas, las que contienen los datos siguientes: -Fecha y ubicación del lugar de captación de la promoción; -Número de folio del registro de la promoción; -Nombre del quejoso o denunciante; -Descripción de la conducta indebida; -Nombre del presunto responsable y dependencia a la que se encuentra adscrito; -Lugar y fecha de los hechos denunciados, y en su caso, -Fecha y tipo de resolución; a efecto de que se cuente con los elementos necesarios que permitan informar con precisión el caso en particular a los usuarios de los Módulos.

### **4.3 REMISION DE LA QUEJA O DENUNCIA A LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO.**

En diversos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de los Organos de Control Interno para aplicar sanciones administrativas.

Al tenor literal de la fracción VI del artículo 56 de la Ley enunciada, se expresa: "...Las sanciones económicas serán aplicables por el Superior Jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente, y por la Secretaría cuando sea superior a dicho monto..."; y el artículo 60 establece: "...La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del Superior Jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos, la Contraloría Interna, previo informe al Superior Jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría".

De lo referido, se observa que las facultades sancionadoras de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de los Organos de Control Interno son concurrentes, excepto para aplicar la sanción económica, en cuyo caso existe una diferencia de grado.

Por lo tanto, las quejas y denuncias que reciban los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades, deberán ser atendidas e investigadas según corresponda y si de ésta resultan elementos suficientes que presuman la existencia de alguna responsabilidad imputable, se incoará el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, en los términos del artículo 64 del pluricitado ordenamiento legal citado, y una vez desahogada la Audiencia de Ley, si en ella se descubre que realmente existe responsabilidad y esta resulta superior al monto

que establece el artículo 56, fracción VI y del 60 de la misma ley, entonces la remitirá al Secretaría de la Contraloría, para que se avoque a la imposición de la sanción.

Esto podría explicarse, en virtud de que sólo hasta la celebración de la Audiencia, será cuando se podrá tener certeza de la existencia de una responsabilidad administrativa y del monto real al que pueda ascender esta, aunque aun podrá quedar la duda en relación a la gravedad de la conducta por lo que sería factible que se individualizara adecuadamente la sanción.

En el último párrafo del artículo 57 de la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, se establece: "... El Superior Jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones..."; además el artículo 61 de la misma Ley dice: "... Si la Contraloría Interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieron conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito".

De tal manera, cuando la falta administrativa coincida materialmente con la conducta delictiva, tales hechos deberán hacerse del conocimiento de la autoridad respectiva, pues esta no puede considerarse como infracción grave, ya que esta se refiere exclusivamente al ámbito administrativo, es decir, a la falta y la gravedad de ésta es en función del criterio de libre apreciación de la propia autoridad.

Por lo tanto, los Organos de Control Interno remitirán a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aquellos asuntos que consideren como infracción o falta grave de índole administrativa operando el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de que son los Organos de Control Interno las que deben de conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el porqué de la

remisión, así como la gravedad de éstas, pues en este caso la norma del artículo 47 de la Ley de la materia, en su último párrafo establece: "...Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto..."; siendo por tanto una excepción y no un principio genérico esta situación.

Ahora bien, después de lo expuesto, tenemos que también se prevé en el artículo 62 de la Ley: "...Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, esta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la Dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades".

Visto lo anterior, tenemos que la Contraloría Social, remitirá semanalmente las quejas y denuncias a cada uno de los Organos de Control Interno, a efecto de que en las mismas se verifique el contenido de las mismas, y se tenga la certeza de que la conducta encuadra con alguna violación y se cuente con los elementos necesarios para instaurar el procedimiento disciplinario, hasta su resolución, la cual se desarrollará tomando en cuenta los periodos que a continuación se enuncian.

**4.3.1 INVESTIGACION.-** La investigación que se realice, tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son

veraces los hechos asentados en está, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

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

Las actas administrativas levantadas con motivo de la investigación, para tener pleno valor probatorio, será necesario que las mismas se ratifiquen ante la autoridad responsable con el propósito de llenar las formalidades requeridas por la ley.

4.3.2 RATIFICACION.- Es el acto jurídico por medio del cual los Organos de Control Interno le piden al quejoso o denunciante, confirme los hechos asentados en su promoción, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que mantiene la acusación en los mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o de cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena sustanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su promoción, o bien proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

4.3.3 ANALISIS.- Si la investigación la realiza el Organo de Control Interno de una dependencia y detecta infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del Superior Jerárquico.

Si las infracciones no son competencia de estos órganos, pero revisten el carácter de graves y la Secretaría de la Contraloría debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta,

independientemente de que impongan las sanciones que correspondan. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico del asunto, trasladará el expediente a la Globalizadora del Control para que imponga la sanción. Si por el contrario, la investigación la realiza la Secretaría de la Contraloría, esta informará al Organismo de Control Interno competente sobre las acciones que instruyó para incoar el procedimiento sancionador en caso de responsabilidades mayores.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

Después de haber definido la investigación y analizar la presunta responsabilidad en contra del servidor público involucrado, se tomarán aquellos elementos de convicción para fincar responsabilidad administrativa, o tomarse la determinación de archivar la queja o denuncia; con el primer supuesto la autoridad se avocará a iniciar la instrucción del procedimiento disciplinario y en el segundo dará por concluido el expediente administrativo.

Como hemos podido observar hasta este momento detectamos que existe una complejidad en actuaciones, pues como se ha señalado en ocasiones se duplica la ratificación de la promoción, y a veces llega a triplicarse el periodo de investigación entorpeciendo con todo ello el buen funcionamiento del orden disciplinario, lo anterior en virtud de que actualmente la competencia de la Secretaría como Globalizadora del Control y de los propios Organismos de Control Interno se ha cuantificado en días de salario mínimo, y dejan de considerarse los elementos constitutivos de la conducta irregular, pues no queda concreto cuando será grave o leve la actuación del servidor público.

4.3.4 AUDIENCIA.- Durante este periodo se procedera a la citación del servidor público involucrado, emitiendo por tanto previamente el Organó de Control Interno el que ha denominado Agustín Herrera Pérez "Auto de Inicio" , que contendrá los elementos siguientes: -Fecha y lugar en que se emite; -Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables; -Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidad; -La orden de citar al o a los presuntos responsables; -La orden de practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada; y -La orden para que se registre en el Libro de Gobierno y se le dé el número de Procedimiento Administrativo que corresponda. (65)

La Garantía de audiencia a que se hace alusión en la fracción I del artículo 64 de la Ley de la materia se otorga en la forma siguiente: -Mediante citatorio escrito, es presunto responsable deberá ser emplazado a la Audiencia y dicha citación contará con los siguientes requisitos: a)Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, b)Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha Audiencia, c)Se le señalará el derecho que tiene para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga y d)El derecho de nombrar Abogado defensor o persona de su confianza que lo asista en la Audiencia; -También deberá asistir el representante de la Dependencia o Entidad a que pertenezca el Servidor Público, que para tal efecto haya sido designado, el que podrá alegar lo que a su derecho convenga; -La celebración de la Audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, contados a partir del momento de la citación; -Al concluir la Audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, resolverán sobre la existencia de responsabilidades administrativas, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas al interesado, a su

---

(65) HERRERA PEREZ, Agustín; *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*; Edit. CARSA; México 1991; pp170 y 171.

jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico; -Si en la Audiencia determinarán que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan elementos que adviertan o implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros sujetos, podrán disponer la práctica de investigaciones y citar a otra u otras Audiencias.

Lo importante en este período es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que este período resulta a la del Proceso que se realiza, como lo señala Cipriano Gómez Lara: "Para permitir al juez o tribunal la concertación de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o Tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia". (66)

4.3.5 RESOLUCION.- El Procedimiento Disciplinario, culmina con la emisión por parte de la autoridad de una resolución, la cual determinará la existencia o no de la responsabilidad imputada al servidor público, es decir absolviendo o declarándolo responsable de la conducta irregular que motivo la Queja o Denuncia, y por lo tanto impondrá la sanción administrativa correspondiente.

Cuando se emite una resolución absolutoria, es decir, que la Autoridad Administrativa resolvió que el Servidor Público no es responsable de los hechos que se le imputaron, y que motivaron el Procedimiento Administrativo Disciplinario, el Servidor Público tendrá el derecho de que se le restituya en el empleo, cargo o comisión con todos los derechos inherentes a él.

---

(66) GOMEZ LARA, Cipriano; *Op Cit*; p 128.

Para el caso de que se emita una resolución condenatoria, se deberán expresar los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión, de que el asunto en concreto se dirija exactamente con las prevenciones determinadas en los preceptos legales, puesto que se extenderían las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso a la hipótesis legal, en tanto que estas apoyan el acto, es decir debe existir la adecuada motivación y fundamentación.

Como hemos apuntado aquí se da pauta a una serie de resoluciones que se han determinado a partir de que los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, han impuesto motivadas por las promociones formuladas por la Ciudadanía en los Módulos de Orientación y Quejas del Programa Paisano, a partir del primero de Enero de 1990, como a continuación se expone.

#### **4.4 ANALISIS DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO A LAS QUEJAS Y DENUNCIAS DERIVADAS DEL PROGRAMA PAISANO.**

Una vez comprobadas las irregularidades imputables a los Servidores Públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y que se tradujeron en una violación o incumplimiento a las leyes y normas que regular el quehacer público, o en la obtención de un lucro indebido, los Organos de Control Interno, después de instruir los Procedimientos Disciplinarios correspondientes, impondrá las sanciones que resultaron de acorde con la gravedad de la falta cometida.

Como ha quedado señalado, la facultad disciplinaria es un poder que tiene el Superior Jerárquico para sancionar las conductas que afecten el debido ejercicio de la Función Pública.

Debiendo tomar en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente es realizada por individuos, para responder a intereses superiores, de carácter público, la cual origina que el Estado, como titular de ese poder vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad, no a un sector de la población, realizándose de acorde a los valores fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no sólo se trata de que realicen las operaciones materiales para las cuales se concretó o se nombró al Servidor Público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un Poder Disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente de los objetivos materiales de la prestación laboral. (67)

En el artículo 8º Constitucional, se establece como garantía individual el llamado derecho de petición que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta a la solicitud que formula.

Garantiza que todos los Servidores Públicos atenderán prontamente las peticiones que le sean presentadas.

Toda petición que los particulares hagan a un órgano gubernativo, debe ser adecuadamente atendida, puesto que el Gobierno está instituido para el servicio del pueblo.

El precepto en referencia define los requisitos que ha de llenar la petición, y los que debe satisfacer la contestación. La petición debe ser: Escrita, Pacífica y Respetuosa; lo primero, para precisar sus términos, lo segundo, por elemental regla de convivencia social y lo tercero para atender a la dignidad propia de la autoridad. La contestación debe ser expresada en un acuerdo

---

(67) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*; Op Cit; pp 153 y 154.

que debe dictar la autoridad a quien la petición se haya dirigido, y no otra distinta; ese acuerdo debe ser escrito, también para precisar sus términos; tal acuerdo obviamente debe ser congruente con la petición; por supuesto el precepto no garantiza que dicho acuerdo sea favorable y ni siquiera que sea legal, pero sino lo fuere, podrá ser recurrido mediante las vías ordinarias que a tal efecto establezca la Ley. (68)

Así tenemos que en estricto apego a esta Garantía Constitucional, la ciudadanía puede denunciar los actos irregulares y las ineficiencias de los Servidores Públicos, y que esta solicitud reciba una respuesta oportuna y justa por parte de la Autoridad.

Dentro de las conductas indebidas en que incurrir con mayor frecuencia los Servidores Públicos que proporcionan los servicios de carácter Migratorio, Aduanal, Fitozoosanitario, de Sanidad Internacional, de Seguridad y de Tránsito en carreteras federales, podemos señalar al Cohecho, el Abuso de Autoridad, el Peculado, el Tráfico de Influencias, el Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, el Ejercicio Indebido del Servicio Público, la Intimidación, el Ejercicio Indebido de Funciones, la Prepotencia, los Malos Tratos, la Inobservancia de aspectos administrativos y la deficiencia de trámites gubernamentales en contra de los connacionales (paisanos), los Turistas y usuarios en general.

Considerando que el objetivo primordial es proteger jurídicamente a los trabajadores migratorios que regresan a nuestro país, que es su lugar de origen, para que en su estancia temporal o permanente, desde su llegada reciban un *"trato digno, justo y con absoluto respeto a sus derechos"*.

Tenemos que estas solicitudes ciudadanas llámense Quejas o Denuncias, han sido resueltas, ya sea absolviendo o condenando al Servidor Público denunciado por presuntas irregularidades en

---

(68) BAZDRESCH, Luis; *Garantías Constitucionales*; Edit. Trillas; 3a. Edic.; México 1986 pp 123 y 124.

el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Así, la Dirección de Quejas y Denuncias de la Contraloría Social ha clasificado las resoluciones Absolutorias en : Las de Archivo por Falta de Elementos, Solución Inmediata, Acuerdo de Incompetencia, Resuelta en otra Queja y Trámite Aplicado.

Las Condenatorias en: Sanción Administrativa, Medida Disciplinaria y Sanción Económica.

Es preciso tratar de definir a continuación, estos tipos de resolución enunciados, toda vez que algunos son conceptos poco comunes.

**ARCHIVO POR FALTA DE ELEMENTOS.-** Se considera que la conducta indebida señalada no cuenta con los motivos necesarios que permitan aplicar el precepto legal previsto para sancionar el hecho señalado como ilícito.

**SOLUCION INMEDIATA.-** Se dará cuando se corrija la conducta irregular del Servidor Público, al aceptar que su actuación afecta la esfera de derechos de los gobernados en cuanto a los trámites o servicios que brinda, y la misma se deba a la falta de pericia o capacitación del servidor público involucrado.

**ACUERDO DE IMPROCEDENCIA.-** Se dictará cuando se declare que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la conducta que motivo la queja o denuncia.

**RESUELTA EN OTRA QUEJA.-** Se refiere precisamente , que en otra promoción se dió certeza jurídica sobre la actuación de algún servidor público.

**TRAMITE APLICADO.-** Término subjetivo que propiamente manifiesta que se ha atendido la promoción del quejoso o denunciante, la cual se tomará en cuenta para el mejoramiento de los servicios públicos federales, por parte de la autoridad correspondiente.

Por lo que hace a las Resoluciones Condenatorias, tenemos que las mismas se encuentran contenidas básicamente dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, en su artículo 53, que a la letra versa: "Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistiran en: I. Apercibimiento Privado o Público; II. Amonestación Privada o Pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción Económica, e VI. Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público..."

Las cuales fueron definidas en su oportunidad dentro del Capítulo Tercero de este Trabajo de Investigación Documental.

El pasado sábado 27 de Noviembre del año de 1993, en la Ciudad de Laredo, Texas, tuvo verificativo la tercera reunión de evaluación del Programa Intersecretarial denominado "PAISANO-AMIGO", con la participación de las autoridades encargadas de éste y dentro de la cual el Subsecretario "A" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Luis Ignacio Vazquez Cano, informó que del primero de Enero de 1990 al 30 de Septiembre de 1993, la Contraloría Social había recibido 3,474 Quejas o Denuncias dentro del Programa "Paisano", a través del Sistema Nacional de quejas y denuncias, del Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) y de los propios Módulos de Orientación y Quejas del Programa, de las cuales se habían resuelto 3,164, imponiéndose 565 sanciones a diversos Servidores Públicos por haberles sido determinada su Responsabilidad Administrativa dentro del ejercicio de sus funciones, formando éstas el 18% del total de las promociones resueltas, abarcando los siguientes rubros:

Apercibimientos	32 = 5.7 %
Amonestaciones	164 = 29.0 %
Suspensiones	243 = 43.0 %
Destituciones	75 = 13.2 %
Económicas	04 = 0.7 %
Inhabilitación	18 = 3.2 %
Medida Disciplinaria	29 = 5.2 %

---

Total de Sanciones      565 = 100 %

**MEDIDA DISCIPLINARIA.**- Ha sido definida como aquella sanción que impone directamente el Jefe Inmediato al Servidor Público que ha desviado su conducta, siendo por tanto ésta una medida correctiva, adoptada para prevenir la deficiencia de algún servicio o trámite brindado ala ciudadanía con negligencia o impericia por parte del Servidor Público.

Con ello nos podemos percatar perfectamente que las promociones o peticiones de la ciudadanía han sido resueltas e inscritas en su registro correspondiente, como lo prevé el artículo 68 de la Ley referida, que a la letra indica: "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo contarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

Además el ejercicio de la facultad disciplinaria de la Autoridad Administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la Ley declara extinguido este derecho.

La extinción de esta facultad constituye la prescripción, que se refiere precisamente a las facultades del Superior Jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones administrativas de acuerdo con las reglas siguientes, previstas en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: a) El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado la conducta del Servidor Público, si fue de continua; b) Prescribirá en tres meses si el beneficio o el daño causado por el infractor no excede de diez veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; c) En los demás casos prescribirá en tres años; y d) La prescripción aludida se interrumpirá al iniciarse el procedimiento disciplinario previsto por el artículo 64 de la Ley de la materia.

Asimismo la Dirección de Evaluación e Información informó que del primero de Enero de 1990 al trece de Diciembre de 1993, en el Programa Paisano, durante la presente Administración se captaron 379,226 solicitudes ciudadanas, de las cuales 3,693 (1%) corresponden a QUEJAS y DENUNCIAS, básicamente por Abuso de Autoridad, Extorsión, Maltrato y Prepotencia, y deficiencias en trámites y servicios; 214,258 (56%) CONSULTAS consistentes en Importación Temporal de Vehículos, Franquicia Fiscal y Revisión Aduanal, llenado de formas Migratorias, Aspectos Fiscales y alcances del Programa; 75,391 (20%) SUGERENCIAS sobre Modificación a la Normatividad de Importación Temporal de Vehículos y de la Franquicia Fiscal, Mejoramiento de la Infraestructura en instalaciones, limpieza y mantenimiento, y más módulos; y 85,884 (23%) RECONOCIMIENTOS al Programa, a los Servicios y a la actuación de los Servidores Públicos. (69)

Desprendiéndose del anterior análisis que este Programa a tenido un impacto trascendente dentro de la vida social y cultural del país pues ha sido un mecanismo por medio del cual se ha pretendido disminuir el grave problema de la Corrupción.

Por ende vemos la necesidad de apuntar a continuación una serie de deficiencias técnicas y legales observadas en la aplicación práctica del denominado "Procedimiento Disciplinario", que se sigue a los Servidores públicos, pues como lo manifiesta Marco Ruiz de Chavez: "La conducta de los hombres que se encuentran al frente de la Administración Pública, debe trascender, no sólo al encargo o a la función que le es reservada por la ley, sino esencial y principalmente a la protección y seguridad de los intereses de la ciudadanía."

Con ello el Estado se compromete a actualizar la Ley, en una forma más congruente, más jurídica y sobre todo más justa.

---

(69) Informe de Sanciones del Programa PAISANO; Dirección de Evaluación e Información; Dirección de Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México, 14 de Diciembre de 1993.

#### **4.5 DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO.**

Dentro del Procedimiento Administrativo que hemos venido estudiando, encontramos que el Estado, al expedir la normatividad jurídica relacionada con la Responsabilidad de los Servidores Públicos, busca que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar a aquellos a no salirse del marco específico de asignación de competencia que les confiere la ley, y en caso de que su actuación no se encuadre a dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.

El régimen de Responsabilidades Administrativas refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al Servidor Público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la Administración Pública, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente '**precisas e idóneas**' para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impida la adecuada Gestión Administrativa, asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los Derechos Constitucionales y Laborales garantizados a los Servidores Públicos.

Considerando además, que la conducta de los hombres que se encuentran al frente de la Administración Pública, debe trascender, no sólo al encargo o a la función que les es reservada por la ley, sino esencial y principalmente a la protección y seguridad de los intereses de la ciudadanía.

Así mismo, un sistema jurídico de responsabilidades no puede subsistir únicamente por su función sancionadora, ni reducirse a ella, pues la parte medular de su naturaleza reside en la prevención del ilícito o de la falta, y en la adecuación de las sanciones según la gravedad de la conducta.

El fenómeno Disciplinario de la Función Pública ha sido encuadrado dentro del Derecho

Administrativo, Civil y Laboral, e incluso del Penal. En este sentido observamos que su naturaleza jurídica no ha sido definida totalmente y partiendo de un análisis objetivo de este fenómeno podemos apuntar:

- 1.- La facultad disciplinaria, es identificada como el ejercicio de un Poder Público, delimitándolo del campo Laboral, que en su carácter eminentemente prestación, es rebasado por un interés público que justifica el ejercicio de la Autoridad Estatal, por lo que los actos de imposición de sanciones deben ser tratados como actos de Autoridad, con sus características de presunción de validez y ejecutividad, los requisitos constitucionales de motivación, fundamentación y debido proceso;
- 2.- Las obligaciones establecidas en el Código de Conducta, para los Servidores Públicos, pretende preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la Función Pública;
- 3.- La acción u omisión de una conducta produce consecuencias jurídicas, pues el sujeto activo de las mismas tiene una relación especial de sujeción derivada de su posición como trabajador del Estado, que lesiona los valores rectores de la Función Pública;
- 4.- El Código de Conducta prescrito en la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, coincide materialmente con algunas figuras delictivas, como son: Abuso de Autoridad, Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, Ejercicio Abusivo de Funciones, Cohecho, Peculado y Enriquecimiento Ilícito, reguladas por la Legislación Penal.
- 5.- Es indispensable que la manifestación de una conducta del sujeto, ya sea de acción u omisión, no basta querer realizarla sino es necesario que se manifieste en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas como Servidor Público, puede darse el caso de que la actuación se de fuera de la relación de servicios y, por lo tanto, no afecte la disciplina administrativa;
- 6.- La infracción disciplinaria produce la imposición de una sanción o medida correctiva que

permita mantener la observancia de los deberes de los Servidores Públicos;

7.- Dentro de las sanciones administrativas la Doctrina diferencia las Disciplinarias de las de Policía, a partir del estado de sujeción que presente el infractor, cuyas características se encuentran explícitas para la disciplina de los servidores públicos y todo individuo tiene las suyas propias como integrante de la comunidad, por lo que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción policial.

Durante el desarrollo del presente Trabajo de Investigación Documental, hemos observado que la implementación del Procedimiento Disciplinario dentro del Programa Paisano, ha carecido de homogeneidad en cuanto a la aplicación de las normas jurídicas vigentes, y aunque la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tuvo a bien elaborar la "Guía de aplicación para el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en el año de 1985, la cual vino a ser solamente la formulación de criterios que podrían adoptar las autoridades encargadas de aplicar la Responsabilidad Administrativa, pero como lo vemos en la práctica nos enfrentamos a situaciones reales que requieren de disposiciones jurídicas '**precisas e idóneas**' que no den pauta al libre arbitrio de la Autoridad que actúe, realizar múltiples interpretaciones de los preceptos legales.

Puesto que tenemos por un lado, el hecho material que debe ser violatorio de una obligación previamente determinada en la norma, en este caso el Código de Conducta previsto dentro del artículo 47 de la Ley de la materia, y de conformidad con nuestro sistema de derecho y en razón del principio de certeza jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones a fin de prever su incumplimiento, y el desconocimiento de la ley no lo exime de la responsabilidad.

De ahí surge la solicitud Ciudadana, que dentro del Programa Paisano, como se comentó en el punto que antecede, comprende a Consultas, Sugerencias, Reconocimientos, Quejas y

Denuncias, las cuales son recibidas y atendidas, además las últimas por su naturaleza jurídica requieren ser verificadas para determinar la veracidad de los hechos manifestados por el promovente; así tenemos que dentro del pluricitado ordenamiento jurídica sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos, no aparece explícito el período que materialmente puede considerarse como una investigación, indagatorio o averiguación administrativa de la conducta desplegada por el Servidor Público, pues solamente en el artículo 49 aparece: "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. . ."; como podemos apreciar la expresión ". . . en su caso . . .", deja abierta la posibilidad, para que al arbitrio de la Autoridad que conoce de la misma instruya o no el procedimiento, sin establecer con precisión en que casos se presumirá la existencia de alguna responsabilidad administrativa.

Por lo que es menester de la Autoridad investigar la Queja o Denuncia; y como vemos dentro para la integración de estas promociones el Sistema de Atención instaurado por la Contraloría Social, desde la Supervisoría Regional, la Delegación de Programas Especiales, la Dirección de Quejas y Denuncias, e incluso hasta en los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades, necesitan cubrir una serie de formalidades administrativas y legales, que en lugar de beneficiar la "petición ciudadana" la dificultan y dilatan.

Tan sólo en el artículo 62 de la misma Ley, se deja la opción de una investigación, pero ella queda supeditada a la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades, situación que se expresa así: "Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría aparece la responsabilidad de

los servidores públicos, informará a la Contraloría Interna de la dependencia correspondiente o al Coordinador Sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad si fuera de su competencia. . ."

Ahora bien, por lo que hace a la competencia, está la podemos estudiar desde dos puntos de vista:

En el primero, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la Contraloría Social, después de captar el impulso de la ciudadanía en los Módulos de Orientación y Quejas del Programa Paisano, se da a la tarea de indagar sobre la existencia de la conducta irregular descrita, esto podrá tener como soporte legal las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 bis a esta Secretaría, como son tener a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública; atendiendo a lo previsto en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de Diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, señala que la Secretaría en antecedente fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, para identificar las responsabilidades en que incurran, y para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes; y específicamente en los artículos 15 y 20 de su Reglamento Interior, prevé la existencia de las Direcciones Generales de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de Auditoría Gubernamental, con facultades de vigilancia y fiscalización, aunque en su artículo 17 bis solamente se establece que la Contraloría Social se encargara de recibir las Quejas y Denuncias que se formulen, y las turnara para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del Procedimiento Disciplinario. Aquí haríamos un comentario , pues por un lado no queda claro con lo supraindicado si se podrá integrar el expediente administrativo de la queja o denuncia, como se hace en la práctica en las

Supervisorías Regionales de la Contraloría Social, para conocer sobre la procedencia o improcedencia de dicha petición, por otro lado cabría hacerse la aclaración pertinente en este último ordenamiento referido, y también el adicionarse de manera genérica el periodo de investigación para todas las promociones que se formulen, adicionando la nota textual que a continuación se señala en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: "Previas las diligencias administrativas de investigación que el caso amerite, se citará al presunto responsable a una Audiencia...", toda vez que al no estar prevista esta situación la autoridad que actúa podrá infringir la esfera jurídica del servidor público, pues su actuación discrecional podrá contravenir el principio de imparcialidad.

Desde un segundo punto de vista, tenemos que la Ley de la materia en su artículo 60 al hablar de la competencia de los Organos de Control Interno, señala: ". . . será competente para imponer, por acuerdo del Superior Jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, . . . "; como podemos apreciar existe una graduación de las conductas, tal vez sea en razón del beneficio obtenido o del valor intrínseco de la propia conducta realizada en el ejercicio de la función pública, pero se nota imprecisión en esta disposición, porque sólo se desprende que la competencia es para sancionar y no se aclara si ésta será por parte de la Autoridad que recibe la promoción, dando pauta a múltiples interpretaciones.

Mientras que en el artículo 61 de la misma Ley se prevé: "Si la Contraloría Interna de la dependencia o el Coordinador de sector de las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ello a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer el ilícito." En el artículo 62, se señala: "Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría . . ." Y el artículo 63 se refiere a: ". . . hechos

que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal . . . "

Es así como detectamos que dentro de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, no contiene algún elemento expreso para determinar la gravedad de la conducta, quedando a criterio de la autoridad que actúa el determinar la graduación de la acción u omisión, y como consecuencia la competencia, pudiendo variar de una a otra infracción, resultando inusual, y por ende, en detrimento del principio de certeza jurídica.

Así encontramos que en la Legislación y la Doctrina se hace referencia a infracciones menores y mayores, a las leves y graves, en razón de las características particulares que presentan en su comisión, a su peligrosidad y a los efectos del daño causado.

Por lo que podría desprenderse que para determinar la levedad o gravedad de las conductas en que incurren los Servidores Públicos se podrá considerar: a) La intencionalidad de la acción u omisión, ya sea culposa o dolosamente; b) La perturbación en el bien tutelado como lo es el ejercicio de la función pública; c) El posible atentado a la dignidad del sujeto pasivo de la conducta y de la propia Administración; d) La falta de consideración y debida atención que merecen los administrados; y e) La reincidencia o reiteración de las conductas irregulares.

Ahora bien, vemos que las conductas previstas coinciden materialmente con diversas conductas delictivas previstas por la Legislación Penal, siendo viable por lo tanto utilizar supletoriamente las reglas generales para la aplicación de sanciones previstas en los artículos 51, 52 y el correlativo 213 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en el orden Federal, lo cual se ha denominado individualización de la sanción, que es precisamente un estudio particularizado de la conducta ilícita; lo referido aunque se encuentra previsto en el artículo 54 de la Ley de la materia, debería ser reforzado.

con los preceptos supraindicados.

Por lo que hace a los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hemos detectado que no son acordes con los utilizados en la realidad dentro del Programa Paisano, observamos diversidad de trámites innecesarios, violación a la Garantía de Audiencia y se pierde el efecto disciplinario en la imposición de la sanción afectando el principio de Eficiencia, pudiendo llegar a pensarse el adagio "Justicia retardada, justicia denegada", por lo que es preciso explicarlo.

La diversidad de trámites administrativos innecesarios, se refiere a que como quedo enunciado en su oportunidad las quejas y denuncias captadas en los Módulos del Programa Paisano, son ratificadas e integradas en las Supervisorías Regionales, enviadas a la Delegación de Programas Especiales para su depuración, trasladadas a la Dirección de Quejas y Denuncias para su análisis y determinación de su procedencia o improcedencia, y después remitir para su atención al Organo de Control Interno que corresponda, quien a su vez vuelve a analizar el contenido de la promoción para determinar si se inicia o no el procedimiento sumario de responsabilidad, demorandose hasta aquí el efecto disciplinario, pues las distancias y lugares por los que transita la promoción llevan un tiempo que podrá variar desde en la forma de enviar a cada una de ellas la promoción, el momento de atención de la misma, hasta que se acuerde lo conducente.

El artículo 8° Constitucional se manifiesta que la respuesta del peticionario será en breve término y de acorde a lo establecido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirlas en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial . . ."

Así tenemos que en la práctica la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ha dado a la tarea de abatir tiempos para que dentro de los programas de participación ciudadana

como lo es el Programa Intersecretarial "Paisano" las resoluciones de las Quejas y Denuncias que normalmente se realizan en 190 días se baje a 45 días, para con ello estar en posibilidad de informar a la Ciudadanía oportunamente el resultado de su promoción; con lo señalado podemos observar que es necesario que la administración de justicia en el desempeño de la función pública se realice de una manera pronta y expedita.

El objetivo primordial de la facultad disciplinaria, se deriva del incumplimiento de una obligación traerá como consecuencia una advertencia para el infractor que en caso de persistir en esa clase de conductas se le aplicara una sanción mayor, para corregir y disciplinar con ello a en quienes el Estado ha depositado un deber administrativo y profesional que compromete el buen nombre del cuerpo al que pertenecen, sirviendo de ejemplo para los demás sujetos que también desarrollan la función pública.

Por un lado podrá especificarse en el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley de la materia, "El Procedimiento Disciplinario, constara de dos etapas, la primera de investigación que incluirá a la Queja o Denuncia y su ratificación, así como de todas aquellas diligencias necesarias para determinar la presunta responsabilidad del Servidor Público involucrado; y una segunda de instrucción en la que se observará el procedimiento previsto por el artículo 64 de esta Ley."; para que esta instancia resultase realmente simplificada sería conveniente también que la autoridad que conoce, investiga e integra el expediente realizara desde aquí un análisis previo de las actuaciones asentando las consideraciones de hecho y derecho que presuman la existencia de alguna responsabilidad administrativa o de plano resulte improcedente, levantando para tal efecto la constancia correspondiente. Esta "Constancia de Presunta Responsabilidad", contendrá los siguientes elementos: a) Fecha y lugar en que se emite; b) Persona que promueve; c) Conducta irregular violatoria de las obligaciones del Servidor Público; d) Actuaciones Administrativas realizadas; e) Medios de Prueba presentados; f)

Consideraciones de hecho y derecho que motiven o desvirtúen el contenido de la promoción, que presuman la existencia o no de la responsabilidad administrativa; y g) Autoridad que emite la Constancia.

Permitiendo además que desde la investigación se permita que el Servidor Público involucrado se encuentre asistido de un Abogado defensor o persona de su confianza, porque dentro de la práctica no se da comunmente.

Hemos detecto en este punto que existen varias lagunas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que permiten su aplicación al libre arbitrio de la Autoridad que actúe y del Superior Jerárquico que resuelva la situación, de ahí que a continuación se exponga una propuesta de reformas y adiciones al multicitado ordenamiento aludido, tomando como base las deficiencias detectadas para la aplicación del procedimiento disciplinario en el Programa Intersecretarial denominado Paisano, que nos sirvió de base para sondear en la práctica el propósito del Ejecutivo Federal para moralizar y eficientizar a los miembros de la Administración Pública en sus tres niveles, tomando como cimiento los principios rectores de la conducta de los Servidores Públicos y los obstáculos ineludibles a que se enfrenta la realidad jurídica en el sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estando de acuerdo con uno de los pensamientos que expreso Benito Juárez, y que a la letra versa: "Bajo el Sistema Federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulso de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley les señala."



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROPUESTAS**

---

---

## **PROPUESTA DE ADICIONES Y REFORMAS A DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

La Reforma Legislativa para establecer un régimen integral de Responsabilidades de los Servidores Públicos del año de 1983 fue adecuada, pero como todo es perfectible, tomando como base los antecedentes históricos, la legislación vigente y la aplicación de ésta en la vida social del país.

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional cumple sustancialmente con su finalidad, pues establece con mejor congruencia quienes serán considerados como Servidores Públicos, cuales son las irregularidades administrativas en las que pudieran incurrir, el procedimiento administrativo que debe seguirse para determinar la responsabilidad y las sanciones disciplinarias a que se hacen acreedores estos sujetos de derecho, aunque lo anterior es susceptible de mejorarse y adecuarse conforme a la realidad práctica que se vislumbra.

Los ordenamientos Cíviles por contener los Principios Generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, pueden utilizarse supletoriamente en materia Administrativa y a su vez en la Disciplinaria que corresponde al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así tenemos al Código Federal de Procedimientos Cíviles que ha sido aceptado por los Tribunales Federales, para la imposición de sanciones, tal como se consigna en la Tesis Jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, sustentado al resolver el Amparo Directo 120/76, que a la letra versa: "*CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto de la naturaleza del ordenamiento legal que las*

*establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo Tributario la sustanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la Ley especial de la materia, es aplicable supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles en todos los Procedimientos Administrativos ante Autoridades Federales."*

Después de lo señalado resulta conveniente manifestar que el Procedimiento Disciplinario se encuentra trunco, pues trato de simplificarse para su aplicación en el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, creandose con tal circunstancia una serie de lagunas por las impresiones que en ella se contemplan, aunque podría entenderse que en atención a la economía legislativa no tendría razón de ser el detalle procedimental en el cuerpo de las leyes sustantivas, así que solamente se establecen los elementos básicos y particulares de cada procedimiento, debido a que en la legislación mexicana existen ordenamientos especializados de esta materia que son aplicables supletoriamente, por lo que en primera instancia debería quedar claro cual de ellas sería.

Con lo enunciado, a continuación estamos en posibilidad de realizar una serie de Propuestas enfocadas primordialmente a modificar, adecuar y adicionar algunos preceptos jurídicos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como a continuación se realiza.

**DICE:** "Artículo 45.- En todas las cuestiones relativas a los procedimientos no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderá, en lo conducente, las del Código Penal."

Dentro de la práctica hemos detectado que el procedimiento disciplinario contempla una investigación, indagatoria o averiguación de la conducta irregular denunciada; las conductas previstas se equiparan a algunas figuras delictivas previstas por la legislación penal; se establece una graduación de la conducta desarrollada; se considera la confesión del inculpado previa la valoración de esta; es predominantemente oral y breve como los juicios sumarios, por lo tanto sería factible reformar el artículo 45 de la Ley de la materia, pues su redacción parece limitar la supletoriedad, al encontrarse previsto dentro del Título Segundo del Capítulo IV de las disposiciones comunes para la aplicación del Juicio Político y la Declaración de Procedencia; además atendiendo a la interpretación analítica de la Tesis Jurisprudencial supraindicada, cuando en la ley especial se exprese cual ordenamiento legal podrá aplicarse supletoriamente en alguna rama de la materia Administrativa como lo sería la Disciplinaria, por lo anterior a continuación tenemos:

**PROPUESTA 1:** *"Artículo 45.- En todas las cuestiones no previstas en esta Ley, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo. se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal."*

Ahora bien, en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las Responsabilidades Administrativas en los artículos 48, 57, 58, 59, 60, 61 y 62, debería de haber una serie de modificaciones, en cuanto a su contenido como a continuación se señala, especificando en cada caso el porqué.

**DICE:** "Artículo 48.- . . . Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia."

**DICE:** "Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos. . . "

**DICE:** "Artículo 58.- La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa."

**DICE:** "Artículo 59.- Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores . . ."

**DICE:** "Artículo 60.- "La contraloría interna de cada dependencia será competente para . . ."

**DICE:** "Artículo 61.- "Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de . . ."

**DICE:** "Artículo 62.- "Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna . . ."

La propuesta de modificaciones que se proponen en los artículos supraindicados, tienen como objeto adecuar la Ley a los nuevos términos en la que ha quedado organizada la Administración Pública Federal, puesto que con el cambio del actual Gobierno desaparecieron las Contralorías Internas de las dependencias, y cada dependencia expidió su nuevo Reglamento Interior, en las cuales suprimio a éstas, mientras que por otra parte se estableció la creación de las Unidades de Control Interno, que serán representadas por un Auditor General y dependerán de la Oficialía Mayor de cada una de las dependencias.

**PROPUESTA 2:** *Se deberán modificar estos ordenamientos jurídicos cambiando la frase "Contraloría Interna" por la de "Organos de Control Interno", en los artículos 48, 57, 59, 60, 61 y 62 según corresponda, y además en el artículo 58 la de "Contralores Internos" por la de "Encargados de los Organos de Control Interno".*

**DICE:** "Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier

interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

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

En el anterior ordenamiento jurídico podemos observar que como ha quedado asentado la expresión "...en su caso...", por sí sola deja abierta la posibilidad de elección y libre arbitrio de la autoridad que conoce de la queja o denuncia, para proceder conforme a derecho corresponda en la situación que se le plantea, poniendo en entredicho el principio de imparcialidad. Por lo que sería conveniente adicionar en éste un periodo de investigación, tomando en consideración que en primer término es indispensable la manifestación de una conducta positiva o negativa, que sea contraria a lo que establece una norma jurídica y para determinar si la abstención o la acción son constitutivas de alguna responsabilidad y por ende una infracción disciplinaria, es necesario precisar un periodo de averiguación dentro del cual se pretenda buscar de la verdad histórica, la verdad material de los hechos, y ahora sí, en su caso incoar el procedimiento disciplinario; y que esta indagatoria se realice en un tiempo prudente, que podría ser de quince días dentro del cual se ratificara la promoción, se buscarían los elementos de convicción que permitieran a la autoridad que conoce sobre la conducta irregular, determinar si existió o no la infracción disciplinaria, aprovechando la buena disposición que debe prevalecer en los Superiores Jerárquicos de las Dependencias, para proporcionar la información que se les requiera, y de los mismos servidores públicos señalados como presuntos responsables, estando en la posibilidad de esclarecer en breve término lo relativo a la situación planteada, y así no perder el efecto disciplinario que se busca en el ejercicio de la Función Pública y mostrar el grado de eficiencia que requiere, siendo primordial el interés público frente

al particular.

Además hemos observado que en la práctica se realiza en realidad una Averiguación Previa en vía Administrativa sobre la conducta irregular pero en la Ley no es explícito este período.

Y todo el estudio o investigación dará como consecuencia la "Presunta Responsabilidad del Servidor Público", y así estar en posibilidad de iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente.

**PROPUESTA 3:** " *Artículo 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará la investigación de la conducta irregular, y en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.*

*El Procedimiento Disciplinario, constara de dos etapas, la primera de investigación que incluirá a la Queja o Denuncia y su ratificación, así como de todas aquellas diligencias necesarias para determinar la presunta responsabilidad del Servidor Público involucrado; y una segunda de instrucción en la que se observará el procedimiento previsto por el artículo 64 de esta Ley."*

**DICE:** "Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurran y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones."

Dentro de esta disposición jurídica el legislador pretendió señalar los elementos que permitan a la autoridad que resuelva el individualizar la sanción del servidor público detectado como infractor, pero es conveniente señalar que su fracción primera, expresa una graduación, sin enunciar con precisión que se entenderá por "gravedad de la responsabilidad".

Así mismo en artículo 53 que le antecede, relativo a las sanciones aplicables por faltas administrativas, en su segundo párrafo indica: ". . . Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daño daños y perjuicios, será de un año hasta diez si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. . ."; como vemos éste se refiere al tiempo que debiera determinarse para inhabilitar a un servidor público, cuando obtenga un beneficio económico indebido en el ejercicio del empleo, cargo o comisión que tenga asignado, y por el otro cuando su conducta sea grave, para aplicar una medida disciplinaria conforme a su actuación, sin precisarse como se determinará dicha graduación remitiéndose al citado artículo 54 que se estudia.

Ahora bien, considerando lo anterior, tenemos que la legislación penal se encuentran previstos diversos ordenamientos legales, que contienen con precisión cuales serán los elementos que deberá tomar en cuenta el juzgador para determinar la levedad o gravedad de la conducta del sujeto activo del ilícito, y por analogía podíamos utilizarlo dentro del derecho disciplinario, tomando como base que también se trata de conductas, con un sujeto activo específico

denominado servidor público, quien puede realizar una acción u omisión dolosa o culposa, a un sujeto pasivo que podrá ser algún gobernado e inclusive la misma Administración, con un bien jurídico tutelado como lo sería el propio ejercicio de la Función Pública y la dignidad del sujeto receptor de la conducta irregular.

Por lo expuesto, es factible reformar la fracción primera del ordenamiento en cuestión, enunciando con precisión que se deba de tomar en consideración para determinar si se trata de una conducta leve o grave a la cual se le aplique una sanción coherente con la situación planteada, y en todo caso se reforzaría con la supletoriedad de la legislación penal que también se propone en este trabajo de Investigación Documental.

**PROPUESTA 4:** *"Artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:*

*I.- Para determinar la gravedad de la responsabilidad en que incurra el servidor público, se deberá considerar la intencionalidad de la acción u omisión, la perturbación en el ejercicio de la función pública y el posible atentado a la dignidad del sujeto pasivo de la conducta; . . . "*

**DICE:** "Artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que se hace referencia en 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 periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que se 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 que dicte autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto.”

Dentro del primer párrafo de este artículo, en base a su contenido y redacción actual los tribunales jurisdiccionales, con una interpretación literal, han resuelto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no tiene facultades para imponer ninguna de las sanciones establecidas en la Ley de la materia, a excepción de la económica cuando su monto excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal como lo señala la fracción IV. Situación que resulta incongruente en virtud de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el órgano de control de la gestión pública gubernamental, con facultades para sancionar, porque de lo contrario se haría nugatorio el Derecho Disciplinario.

Por otra parte la adición a la fracción II que se refiere a los trabajadores de base terminaría la confusión actual puesto que la fracción III hace referencia a la destitución de los trabajadores de Confianza y por secuencia lógica en la fracción que le antecede se refiere a los de Base.

Por esto debería de modificarse y aclararse como a continuación se cita para evitar una

confusión en su interpretación.

**PROPUESTA 5:** " *Artículo 56.- La Secretaría y los Organos de Control Interno de las dependencias, podran imponer las sanciones a que se refiere la presente Ley, de acuerdo a las reglas siguientes: . . .*

*II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos de base; 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; . . . "*

**DICE:** "Artículo 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capitulo 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 que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

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

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

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

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

para otro 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 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 independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

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

Dentro de esta disposición jurídica, encontramos varias deficiencias que en los siguientes acapites se enuncian:

A) La primera estriba en que por su contenido literal se entendería que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la única autoridad competente para aplicar el procedimiento disciplinario, situación que resulta incongruente, pues vemos en la práctica que los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades también lo aplican, y resultaría preciso adicionar este supuesto.

**PROPUESTA 6-A:** *"Artículo 64.- La Secretaría y los Organos de Control Interno impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento: . . ."*

B) Como segunda carencia, encontramos como auto de radicación o inicio del procedimiento la citación del presunto responsable, sin considerarse el indispensable periodo de investigación que referimos en la "Propuesta 3", del que se desprende la presunta responsabilidad del Servidor Público involucrado.

**PROPUESTA 6-B:** *". . . 1.- Previas las diligencias administrativas de investigación que el caso amerite, se citará al presunto responsable a una audiencia. . . "*

C) Por otra parte dentro de la fracción cuarta de este artículo, encontramos a la denominada suspensión temporal o provisional, que no prejuzga la situación, sino que simplemente, es una medida que se adopta en el procedimiento disciplinario, sirve para facilitar las actuaciones que a juicio de la autoridad son convenientes realizar, para la buena conducción y esclarecimiento de la conducta desplegada por el servidor público señalado como presunto responsable, por lo que resultaría conveniente que esta suspensión temporal se realizará en todos los casos, ya que podemos aseverar que teleológicamente esta medida tratara de agilizar el procedimiento sumario, por otro lado cuando el presunto responsable es retirado del servicio temporalmente por presuntas conductas irregulares da luz al poder disciplinario de la Administración, siendo un impacto positivo para otros servidores públicos que pretendan realizar una conducta

indebida, pues en este momento ya existen indicios de que su actuación fue contraria a derecho, por ende resultaría trascendental esta determinación, ya que por el otro lado el servidor público dejaría de percibir los emolumentos por el empleo, cargo o comisión, buscando una justicia ágil para que sea restituido en su servicio al probar que no es culpable de la responsabilidad que se le imputa, y como consecuencia, la misma Secretaría o los Organos de Control Interno, resolverían en una forma pronta y expedita la situación jurídica del presunto, ya que si no resultaren responsables serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que dejaron de recibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos, ocasionando un desajuste presupuestal al erario federal, porque se pagaría sobre algo que no fue devengado. Solamente se requiere eliminar la palabra ". . . podrá. . ." que aparece en la fracción cuarta del artículo en cuestión, modificandose por la de ". . . decretarán. . ." como a continuación se propone esta disposición legal.

**PROPUESTA 6-C:** " . . . IV.- *En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría o el Organó de Control Interno decretarán la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación la Secretaría o del Organó de Control Interno harán constar expresamente esta salvedad. . .*"

Con lo expuesto ahora si el ordenamiento legal en estudio podría quedar con las modificaciones señaladas como a continuación se apunta:

**PROPUESTA 6:** " *Artículo 64.- La Secretaría y los Organos de Control Interno impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*I.- Previas las diligencias administrativas de investigación que el caso amerite, se citará al*

*presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, el día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.*

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

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

*II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría o el **Organo de Control Interno** resolverán dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante y al superior jerárquico;*

*III.- Si en la audiencia la Secretaría o el **Organo de Control Interno** encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrán 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 o el **Organo de Control Interno** determinarán la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus empleos, cargos o comisiones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría o del **Organo de Control Interno** harán 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 o el Órgano de Control Interno, independientemente de la iniciación 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 **duren** 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."*

**DICE:** "Artículo 76.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelva disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación."

Como se puede percibir dentro de este artículo nos habla de la aceptación de la responsabilidad por el mismo servidor público, y la consideración de disminuir la sanción aplicable por tal

conducta al infractor, pero no deja claro ante quien se hará la Confesión, en que términos y como se valorará ésta; partiendo de la base de que nadie puede ser constreñido a declarar en su contra sin que medie voluntad del inculpado y las garantías de debido proceso. Encontramos que el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 287 ha previsto esta situación de la Confesión, donde se expresa que solamente será ante el Ministerio Público Federal y el Juez quienes conocen del mismo, señalando una serie de reglas y como se valorará esta prueba, por lo que como al tenor literal expresa: *"Artículo 287.- La confesión ante el Ministerio Público y ante el juez deberá reunir los siguientes requisitos: I. Que sea hecha por persona no menor de dieciocho años, en su contra, con pleno conocimiento, y sin coacción, ni violencia física o moral; II. Que sea hecha ante el Ministerio Público o el Tribunal de la causa y en presencia del defensor o persona de su confianza, y que el inculpado esté debidamente enterado del procedimiento y del proceso; III. Que sea de hecho propio; y IV. Que no existan datos que, a juicio del juez o tribunal, la hagan inverosímil. No podrá consignarse a ninguna persona si existe como única prueba la confesión. La Policía Judicial podrá rendir informes pero no obtener confesiones; si lo hacen estas carecerán de todo valor probatorio."*

Además por lo que hace a la valoración de las pruebas el artículo que le precede a la letra versa: *"Artículo 286.- Los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena."*

Vemos que lo externado en la **"Propuesta I"** de este trabajo de investigación documental, en la que se habló precisamente de la supletoriedad de la Legislación Penal dentro del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podría solventar esta laguna, pero a continuación se propone una modificación al texto actual del ordenamiento en comento que podría aclararlo y como consecuencia se eficientaría su aplicación.

**PROPUESTA 8:** "Artículo 76.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia esta Ley, ante la Secretaría o el Organó de Control Interno, se procederá de inmediato a dictar resolución.

*La Confesión de la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones, a que se refiere esta disposición, deberá reunir los siguientes requisitos:*

*I.- Que el servidor público inculpado tenga pleno conocimiento de la acusación, y no exista coacción, ni violencia física o moral;*

*II.- Que sea en presencia de su abogado defensor o persona de su confianza;*

*III.- Que sea una acción u omisión propia del servidor público inculpado;*

*IV.- Que no sea inverosímil el hecho imputado; y*

*V.- Que la autoridad que conozca deba considerar el enlace lógico y natural entre la verdad conocida o confesada por el presunto responsable y la que se busca, para aceptar la plena validez probatoria de la confesión.*

*En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelva disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación."*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CONCLUSIONES**

---

---

## CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** El Programa "Paisano", es un instrumento del Gobierno Federal, que permite salvaguardar jurídicamente a los Trabajadores Migratorios que regresan a nuestro país, para que sean tratados con dignidad, justicia y absoluto respeto.
- SEGUNDA.-** El Programa "Paisano", fue creado como una respuesta del Gobierno Federal, hacia la clase Trabajadora Migratoria que reside en los Estados Unidos y Canada, la cual ha sido objeto de múltiples vejaciones en sus bienes y persona por parte de las Autoridades Mexicanas al regresar a su lugar de origen en nuestro país.
- TERCERA.-** La Administración Pública Federal, ha adoptado una serie de acciones que permitan mejorar sustancialmente los Servicios Públicos Federales brindados a la Ciudadanía en las Fronteras, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales del país, modernizando las instalaciones, eficientando los servicios y moralizando al personal asignado a esas áreas de atención al público.
- CUARTA.-** Los sujetos que personifican y realizan las funciones del Estado dentro de un determinado marco de competencia, han sido denominados Servidores Públicos, porque deben proteger, mejorar y fomentar el interés público, social y nacional anteponiéndose al particular, debiendo enfocar su conducta con un espíritu de servicio.

- QUINTA.-** Es indispensable que todo Servidor Público comprenda que está Ética y Jurídicamente obligado a servir bien y honradamente a la comunidad.
- SEXTA.-** El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, busca que los gobernados cuenten con un instrumento para obligar a aquellos a no salirse del marco de competencia que les es asignado por la ley, y en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.
- SEPTIMA.-** La Responsabilidad de los Servidores Públicos nace como una consecuencia del incumplimiento de un deber, cuando con dicha actuación incurre en un delito sera de caracter penal; si produce un daño o perjuicio en el patrimonio de los gobernados, tomara un caracter civil; cuanto éste realice funciones de Gobierno y de Dirección, y afecte con su conducta intereses públicos fundamentales o del buen despacho de los asuntos que tiene encomendados estaremos ante una Política; y cuando en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión violen los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia sera Administrativa.
- OCTAVA.-** El régimen de Responsabilidad Administrativa, refleja el loable propósito de sancionar al Servidor Público deshonesto o incompetente, por lo tanto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean precisas e idóneas, para evitar impunidades.

- NOVENA.-** El Procedimiento Disciplinario, como todo Procedimiento Administrativo, cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Se inicia con las Quejas y Denuncias de los gobernados; se instruye en los Organos de Control Interno de las Dependencias y Entidades o en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respetando el Derecho de Audiencia, se resuelve con la valoración de los elementos disponibles y se ejecuta como todo acto administrativo, sin la homologación por parte de otra autoridad.
- DECIMA.-** El Procedimiento Disciplinario se encuentra trunco, pues trato de Simplificarse para su aplicación, creandose contal situación una serie de lagunas e impresiones, aunque podría entenderse que en atención a la economía legislativa no tendría razón de ser el detalle procedimental, debido a que existen otros ordenamientos especializados que son aplicables supletoriamente.
- DECIMO PRIMERA.-** Dentro del Procedimiento Disciplinario la etapa de Investigación no se encuentra regulada en la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, aunque ésta es esencial, pues en la misma se verifica la veracidad de los hechos manifestados por el promovente que presuman la Responsabilidad del Servidor Público involucrado.
- DECIMO SEGUNDA.-** La Legislación Penal es supletoria de la normatividad que regula la Responsabilidad Administrativa, porque ambas protegen un bien jurídico, preven conductas y sancionan las desviaciones de éstas por una obligación que no se ha cumplido.

**DECIMO TERCERA.-** La Contraloría Social es un ente jurídico que sirve como instrumento para promover la participación ciudadana en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de los Servidores Públicos, para que su actuación y los recursos que le son destinados para tal situación sean utilizados con Legalidad, Eficiencia y Honradez.

**DECIMO CUARTA.-** A través de la Contraloría Social el gobernado de manera libre y espontánea se manifiesta en favor o en contra de los servicios que le brinda el Gobierno Federal, formulando Consultas, Sugerencias y Reconocimientos, e incluso señala por medio de las Quejas y Denuncias las conductas irregulares de los Servidores Públicos.

**DECIMO QUINTA.-** Entre las infracciones administrativas destacan las disciplinarias, constituidas por una conducta de acción u omisión, violatoria de una obligación establecida en la ley para el mantenimiento de la disciplina administrativa realizada por una persona sujeta a una relación especial de subordinación como empleado del Estado, que lesiona los valores fundamentales que rigen el ejercicio de la Función Pública.

**DECIMO SEXTA.-** El trámite Administrativo dado a las Quejas y Denuncias formuladas por la Ciudadanía en el Programa "Paisano", desde su captación, integración e instrucción en lugar de beneficiar la "petición ciudadana" la dificultan y dilatan, además retardan el efecto disciplinario que se pretende alcanzar con la imposición de sanciones de esta naturaleza.

**DECIMO SEPTIMA.-** Las leyes son sólo instrumento, normas de conducta a seguir, es el hombre, el ciudadano, el servidor público, el que tiene la obligación de ajustar sus actos a los más puros principios Eticos y Morales que regulan la vida cotidiana del ser humano.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**BIBLIOGRAFIA**

---

---

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1984.
- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y Levene (h) Ricardo. Derecho Procesal Penal. Buenos Aires, Editorial G. Kraft, 1945.
- ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México. México, Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1978.
- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. "Evolución de la Ley de Responsabilidades". México, Revista PRAXIS No. 60, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- BAEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. México, Editorial Trillas, 1990.
- BARRAGAN, José. "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos": La Responsabilidad de los Servidores Públicos. México, Editorial Manuel Porrúa, 1984.
- BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. México, Editorial Trillas, 3a. Edic., 1986.
- BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. México Editorial Porrúa, 1988.
- BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1966.
- BORJA MARTINEZ, Manuel. "La Responsabilidad Civil". México, Revista PRAXIS No. 60, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Civil. México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1960 .
- BUNSTER, Alvaro. "La Responsabilidad Penal del Servidor Público": La Responsabilidad de los Servidores Públicos. México, Editorial Manuel Porrúa, 1984.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1989.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. México, Editorial Porrúa, 3a. Edic., 1992.

- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. México, Editorial Porrúa, 1982.
- CARREÑO CARLON, José. Reformas al Título Cuarto de la Constitución. México, Revista PRAXIS No. 60, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. México, Editorial Porrúa, 1993.
- COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Procesal Penal. México, Editorial Porrúa, 1991.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México, Editorial Limusa, 1986.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Elementos de Derecho Administrativo. 2o. Curso. México, Editorial Limusa, 1989.
- DEL VAL, Enrique. "Responsabilidad Administrativa". México, Revista PRAXIS No. 60, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Plus-Ultra, 1981.
- DORANTES TAMAYO, Luis. Elementos de Teoría General del Proceso. México, Editorial Porrúa, 3a. Edición, 1990.
- ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial Depalma, Vol. I, 1984.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado". Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Editorial Porrúa, 1984.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1984.
- GARCIA, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. México, Editorial Porrúa, 1991.

- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Editorial Porrúa, 1974.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. El Sistema Penal Mexicano. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Vol. II, 1986.
- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.
- GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción Administrativa en México. México, Editorial Porrúa, 1982.
- GONZALES DE LA VEGA, René. "Responsabilidad Penal". México, Revista PRAXIS No. 60, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- HARO BELCHEZ, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1986.
- HERRERA PEREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, Editorial Carsa, S. A., 1991.
- KELSEN, Hans. Teoría Pura de Derecho. Buenos Aires, Editorial Eudeba, 1960.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. "La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público". México, Revista PRAXIS No. 60, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Buenos Aires, Editorial Depalma, Tomo IV, 1982.
- MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Nacional, 1980.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1988.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. "Régimen Constitucional de responsabilidades de los servidores públicos". Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Editorial Manuel Porrúa, 1984.
- ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Editorial Porrúa, 1987.
- OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 2a. Edic., 1987.
- PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 2a. Edic., 1965.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 1980.
- PEREZ CARRILLO, Agustín. "La responsabilidad Jurídica". Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel (Compendio). Reformas Constitucionales de la Renovación Moral. México, Editorial Porrúa, 1987.
- PINA, Rafael de. Principios de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa, 1989.
- RAMIREZ MEDRANO, Raúl. Régimen Constitucional de los Servidores Públicos de la Federación. México, Editorial Porrúa, 1982.
- RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. México, Editorial Porrúa, 1990.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. México, Editorial Libros de México, 2a. Edic., 1967.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, Tomo I, 1981.
- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. "Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos", La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984.

VALDEZ ABASCAL, Rubén. "La Vocación del Servidor Público y el régimen de Responsabilidades Política y Administrativa", Reformas Constitucionales de la Renovación Moral, México, Editorial Porrúa, 1987.

VAZQUEZ CANO, Luis Ignacio. La Administración Pública contemporánea en México, México, Coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 1993.

### LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (comentada)  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992 609 p.

LEY DE AMPARO. 45a. Edic., Edit. Porrúa, México 1990, 160 p.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1982; Reformada el 21 de Julio de 1992. Secretaría de Gobernación.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Legislación Laboral Bancaria y Burocrática. Baltazar Cavazos Flores. México 1986, Edit. Trillas.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de Febrero de 1940. Secretaría de Gobernación.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL. 23a. Edic., Edit. Porrúa, México 1986.

CODIGO CIVIL para el Distrito Federal. 58a. Edic., Edit. Porrúa, México 1990.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Edit. Sista S.A., México 1993.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. 3a. Edic., Edit. Trillas, México 1991.

**CODIGO PENAL** para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. 51a. Edic., Edit. Porrúa, México 1993.

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.** Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de Enero de 1989; Reformado el 26 de Febrero de 1992 y el 27 de Julio de 1993.

**Decreto de Adiciones y Reformas a la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Diciembre de 1982. Secretaría de Gobernación.

**Decreto de Reformas y Adiciones a la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.** Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de Diciembre de 1982. Secretaría de Gobernación.

**Acuerdo de adscripción de las Direcciones de Areas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.** Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Junio de 1985. Secretaría de Gobernación.

**Acuerdo de Delegación de Facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.** Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de Agosto de 1983. Secretaría de Gobernación.

**Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los Servicios Públicos Federales en las Fronteras, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales del país.** Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Abril de 1989. Secretaría de Gobernación.

**Circular del Procurador General de la República, por la que se instruye a los Servidores Públicos en relación al programa denominado "Paisano".** Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Julio de 1990.

#### **ECONOGRAFIA**

**BILBAO, Elena (Et Alius).** *Los Chicanos. "Segregación y Educación"*. México 1981; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología; Editorial Nueva Imagen.

**COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE.** Proyecto de un Programa de apoyo a los Trabajadores Migratorios de la Frontera Norte de México, para inscribirlo dentro del Programa Nacional de Solidaridad; México, Octubre de 1989.

- CAMARA DE SENADORES. Dictamen sobre el Proyecto de Reformas al Título IV Constitucional; México, 14 de Diciembre de 1982.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; Instituto de Investigaciones Jurídicas; México 1991; IV Tomos; Editorial Porrúa, 4a. Edic.
- GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS; Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México, 1985.
- GRAN DICCIONARIO PATRIA, de la Lengua Española; México 1983; 6 Tomos; Editorial Patria.
- INFORME DE SANCIONES DEL PROGRAMA "PAISANO"; Dirección de Evaluación e Información, Dirección General de Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México, 14 de Diciembre de 1993.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena. México 1991; Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Comentada". México 1988; Editada por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- MORALES, Patricia; Indocumentados Mexicanos, "Causas y razones de la Migración Laboral" 2a. Edic.; México 1992; Editorial Grijalbo.
- SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo; Ética. México 1985; Editorial Grijalbo.
- SEPULVEDA, César; La Frontera Norte de México, "Historia, Conflictos 1762-1982": 2a. Edic.; México 1983; Editorial Porrúa.