

320809
5
20



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS Y SU REGLAMENTACION
RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO DEL TITULO TERCERO"

T E S I S

Q U E P R E S E N T A :

FLORES MANCILLA RAMON GREGORIO

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS: LIC. HECTOR HERNANDEZ AGUILAR

MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

274884



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE

A quien por su tenacidad y esfuerzo, me enseñó el camino a seguir y con su voluntad me dio el ejemplo para combatir las adversidades .

A MI MADRE

Quien con su capacidad y cariño, me formó y enseñó las verdades del conocimiento.

A MIS HERMANOS

Quienes en medio de su silencio guardaron siempre una palabra de aliento y que nunca perdieron la fe en mi.

A MI ESPOSA Y MIS HIJAS

Motivos de la conclusión de este trabajo y por quienes se generan mis fuerzas para progresar.

A MIS MAESTROS

De quienes guardo un grato recuerdo por haberme enseñado los conocimientos de esta profesión tan digna.

A MIS AMIGOS

Especialmente para aquellos que con sus palabras alentaron la conclusión de este trabajo.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y su reglamentación respecto del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Título Tercero.

Introducción

Capítulo I

Antecedentes de las disposiciones sobre responsabilidades en el Sistema Jurídico en México.

- 1.1.- El Juicio de Residencia.**
- 1.1.2.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina (1814).**
- 1.1.3.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Constitución de 1857.**
- 1.1.4.- Ley de los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios.**
- 1.1.5.- Reformas Constitucionales de 1874.**
- 1.1.6.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación**
- 1.2.- La Constitución de 1917.**
- 1.2.1.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.**
- 1.2.2.- Ley de Responsabilidades (1980).**
- 1.2.3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- 1.2.4.- Reformas que ha sufrido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Capítulo II

Tipos de responsabilidades aplicables a los Servidores Públicos.

- 2.1.- Responsabilidad Civil.**
- 2.2.- Responsabilidad Administrativa.**
- 2.3.- Responsabilidad Penal.**
- 2.4.- Responsabilidad Política.**

Capítulo III

El Procedimiento Administrativo Disciplinario de la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 3.1.- Disposiciones legales que regulan el procedimiento.**
 - 3.1.1.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y el Procedimiento Administrativo Disciplinario.**
- 3.2.- Autoridades facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
 - 3.2.1.- Medios que permiten el conocimiento de hechos que son motivo de responsabilidad.**
 - 3.2.2.- Elementos que intervienen en las quejas y denuncias.**
- 3.3.- Procedimiento para determinar la responsabilidad con base en una investigación.**
 - 3.3.1.- Acuerdo de Improcedencia.**
 - 3.3.2.- Responsable.**
- 3.4.- Disposiciones aplicables de manera supletoria para dar cumplimiento al citatorio señalado en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

3.4.1.- Audiencia de Ley.

3.4.2.- Medios de Impugnación.

Capítulo IV

La necesidad de una reglamentación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

4.1.- Problemática actual.

4.2.- Inexistencia de términos perentorios para la realización de la investigación.

4.3.- Procedimiento administrativo deficiente.

4.4.- Juez y Parte en la emisión de las resoluciones.

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Una de las principales y constantes preocupaciones que siempre se han tenido en los sistemas gubernamentales del mundo, ha sido la creación y emisión de normas adecuadas que permitan una regulación y control estricto de las actuaciones, que en el desempeño de sus funciones deben de cumplir los trabajadores al servicio de esos gobiernos; con la finalidad de prevenir y en su caso evitar que en el ámbito de su ejercicio, los mismos realicen conductas tipificadas como irregulares o más aún, la comisión de algún delito al amparo de las facultades o atribuciones del cargo que les fue conferido, para que en su caso el desempeño de tales empleados denominados actualmente servidores públicos, sea en estricto apego a derecho y en beneficio del estado a quien se encuentran subordinados.

Lo anterior representa y es además de una necesidad, una garantía constitucional de los pueblos para exigir que los individuos escogidos por el propio Estado para la encomienda de algún cargo público, cumplan fehacientemente con las obligaciones inherentes a su cargo, en beneficio de la sociedad y de la Administración Pública del propio Estado.

Un Estado de Derecho exige que los trabajadores a su servicio, cumplan con sus obligaciones, en contrario, la irresponsabilidad en que incurrieren genera ilegalidad, inmoralidad social, parcialidad, corrupción y vicios que erosionan sus estructuras y en consecuencia atentan contra la democracia y equidad de su sistemas político y social, resultando evidente que el Estado de Derecho no puede existir si en la realidad las obligaciones a que los servidores públicos deben sujetarse, son meramente declarativas, o cuando por lagunas legislativas las mismas no puedan ser exigibles y en consecuencia el afectado este impedido de reclamar fácil, práctica y eficazmente su cumplimiento, las sanciones aplicables al incumplimiento de esas normas sean las adecuadas o exista impunidad.

Con sustento en lo anterior podemos decir, que a través del desarrollo de nuestro Sistema Jurídico Mexicano, se han emitido diversos ordenamientos que en su momento han regulado las actuaciones de los trabajadores al servicio de este país, sin embargo por la evolución natural de esas legislaciones y derivado de la necesidad de precisar de una manera mas extensa el ámbito de las obligaciones que éstos deben cumplir, en el año de 1982 durante el mandato del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se ejecutaron reformas al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, disposiciones que tuvieron como finalidad determinar de una manera mas clara y eficaz, el ámbito de las obligaciones a las que los servidores públicos contemplados en dicho Título, deberían de sujetarse con motivo y durante el ejercicio de sus cargos, así como determinar el grado de responsabilidad en que podrían incurrir cuando esas disposiciones no fueran observadas y las sanciones aplicables a esas conductas Antecedentes que dieron origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ordenamiento Jurídico que hasta nuestros días aún con las reformas que ha sufrido, es el encargado de regular el desempeño de esos empleados al servicio del Estado Mexicano.

Podemos mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está dividida en cuatro Títulos, dentro de los que se contemplan disposiciones relativas a reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de los sujetos de esta ley, mismas que a saber permiten establecer: La declaración de procedencia de un Juicio Político y el procedimientos para su inicio, desahogo y conclusión; la determinación de responsabilidades y el Procedimiento Administrativo Disciplinario correspondiente, que debe aplicarse a los servidores públicos omisos de este Ordenamiento y, la práctica de visitas de inspección o auditorías cuando los signos de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos de esos empleados, no obstante lo anterior es importante señalar, que el objeto del presente estudio sólo pretende aportar los elementos que consideramos necesarios para demostrar que el

Procedimiento Administrativo mencionado en última instancia, requiere de una reglamentación para su mejor desahogo, en virtud de que se observa una falta de precisión jurídica respecto de la letra de la Ley de la Materia que lo regula, agregando que estas aportaciones derivadas de la investigación documental que se practicó principalmente en tratados de derecho y legislaciones emitidas respecto de la materia administrativa objeto del presente análisis, tienen la finalidad de coadyuvar a evitar que como resultado de la ausencia de claridad en esa instancia, los servidores públicos presuntos responsables de irregularidades administrativas puedan evadir sus responsabilidades, así como aportar elementos que ayuden a prevenir los riesgos que obstruyan la eficacia de la aplicación de las sanciones correspondientes a esas conductas .

Es importante distinguir que aún cuando el procedimiento disciplinario seguido en un Juicio Político y la instancia disciplinaria objeto de nuestro estudio se encuentran contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estas son etapas procesales distintas, lo anterior tiene su causal principal en que aún cuando en ambas instancias el espíritu de la Ley es prevenir y sancionar conductas contrarias a ese Ordenamiento, cada una de ellas es aplicada a servidores públicos de diferentes jerarquías y desahogadas por Autoridades distintas, razón por la cual nuestro análisis comprenderá solo lo relativo al segundo procedimiento que se ha mencionado, atendiendo a que el estudio del Juicio Político sería extenso y por tal razón no sería posible desglosarlo en nuestro estudio.

A fin de lograr una mejor comprensión de este estudio, podemos mencionar que el mismo se realizó con un método deductivo sustentado como ya se señaló, en diversa documentación relativa al estudio de las responsabilidades de los trabajadores al servicio del Estado, en la que podemos incluir la emitida por la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. De igual forma se consigna que dentro del Capítulo I del presente análisis, se detallan los que consideramos principales antecedentes históricos sobre los sistemas de

responsabilidades aplicables a los servidores públicos en México y su gradual transformación hasta la emisión de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el capítulo II se desglosó un estudio de los diferentes tipos de responsabilidades a la luz de la legislación vigente, destacando por su supremacía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, análisis encaminado a determinar las diferentes vías legales en que pueden derivar los actos irregulares llevados a cabo por esos trabajadores al servicio del Estado, siendo resultado de una de estas derivaciones la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario dispuesto en la fracción I del artículo 64 de la Ley de la Materia, instancia que fue analizada en el III capítulo del presente estudio.

Finalmente y refiriéndonos al capítulo IV de nuestro análisis, habremos de resaltar que se trata de nuestras consideraciones sustentadas en los capítulos que le anteceden, mismas que consignan tanto lagunas de ley existentes en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, aplicable a las irregularidades administrativas en que incurran los servidores públicos, como la necesidad de que este vacío jurídico sea resuelto con la emisión de un reglamento que permita una mejor aplicación de esa etapa procesal, dispuesta en la fracción I del artículo 64 de la Ley en cita.

Capítulo I

Antecedentes de las disposiciones sobre responsabilidades en el Sistema Jurídico en México.

- 1.1.- El Juicio de Residencia.
- 1.1.2.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina (1814).
- 1 1.3 - La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Constitución de 1857.
- 1 1.4.- Ley de los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios.
- 1.1.5 - Reformas Constitucionales de 1874.
- 1.1.6 - Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación
- 1.2.- La Constitución de 1917.
- 1.2.1.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- 1.2.2.- Ley de Responsabilidades (1980).
- 1.2.3 - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 1.2.4.- Reformas que ha sufrido la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Antecedentes de las Disposiciones sobre Responsabilidades en el Sistema Jurídico en México

1.1.- El Juicio de Residencia

Como uno de los primeros antecedentes históricos para la determinación de responsabilidades en México, se encuentra el Juicio de Residencia de antecedentes coloniales en nuestro país (1501), esta instancia recibía ese nombre en razón directa de la obligación que tenía un funcionario público de residir obligatoriamente en el lugar donde ejercía su oficio, además que dicho Juicio era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos de ese empleado al terminar el desempeño de su cargo y tenía por finalidad, el procurar que en este país las disposiciones de la Corona Española de índole legal, administrativas o políticas, no se interpretaran al arbitrio del residente y fueran debidamente cumplidas.

El Juicio de Residencia se dividía en dos partes, la primera investigaba de oficio las conductas de los funcionarios públicos y la segunda era la etapa en que recibía las demandas que interponían los particulares, por motivo de las ofensas o vejaciones que les habían producido esos empleados, hechos que eran juzgados por el Supremo Tribunal de Justicia, instancia encargada de determinar la sanción correspondiente a esas conductas, además que en esta etapa legal se permitía a los funcionarios públicos realizar sus actividades con relativa elasticidad, en virtud de que estaban sujetos a los jueces de residencia, quienes en los tiempos de colonización eran nombrados directamente por la Corona Española.

Con relación a lo anterior, existía un catálogo de aproximadamente 43 sujetos de residencia que realizaban sus funciones en nuestro país, dentro de los que se incluían entre otros a: Los Virreyes; Gobernadores; Políticos y Militares; Gobernadores Intendentes; Corregidores; Presidentes de Audiencia, Oidores

Fiscales; Protectores de Naturales; Intérpretes; Alguaciles de la santa Hermandad; Tasadores de Tributos; Fundidores; etc., quienes como ya se dijo tenían la obligación de rendir cuentas dentro de un Juicio de Residencia, al término de su gestión como funcionarios públicos, lo que en alguna forma en dicha etapa colonial, sirvió como uno de los primeros antecedentes para el control de las actuaciones de los empleados al servicio de la Corona Española en esa época.

1.1.2.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814).

Es hasta la emisión de este Decreto (considerado también como La Constitución de Apatzingán) y en los principios constitucionales que expuso, en que por primera vez en este país aparecen disposiciones relativas a la regulación del desempeño de los funcionarios públicos, observándose que en su capítulo V artículo 27, señalaba que: “la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”,¹ numeral que al igual que el Juicio de Residencia, estaba destinado principalmente a proteger al ciudadano de las posibles injusticias en que incurrieran esos empleados.

Asimismo y como disposición complementaria al artículo antes referido, el capítulo VIII numeral 120 de esa Constitución, disponía que era obligación del Supremo Tribunal de Justicia hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del Supremo Congreso y de los Funcionarios de las demás corporaciones, sin embargo dicha obligación no podía ser aplicada al arbitrio de ese Tribunal, en virtud de que el propio documento especificaba que la responsabilidad tenía que ser determinada “bajo la forma” que explicaba ese mismo Ordenamiento.”

Con relación a estas disposiciones, resulta importante tomar en cuenta que en el multicitado Decreto, también se determinaba cual era la Autoridad encargada

¹ Tena Ramirez Felipe *Leyes Fundamentales de México*, 15ª ed Ed. Porrúa, México, 1955, pag 621

de dar seguimiento a las irregularidades cometidas por los funcionarios públicos, para lo cual se dispuso en el capítulo XII artículo 164 del mencionado documento, que se facultaba al Supremo Gobierno a suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombrara y tenía la obligación de remitir lo actuado dentro de un término de cuarenta y ocho horas siguientes a esta intervención a un Tribunal competente previamente instaurado, para que éste emitiera la resolución que correspondiera, así mismo y en su caso esa área gubernamental estaba facultada para suspender a los empleados que nombrara el Congreso, cuando hubiera contra éstos sospechas vehementes de incidencia, teniendo la obligación de remitir al mismo Congreso los documentos que hubiere dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de las indagatorias, para el efecto que esa área declarara si había o no lugar, a la formación de la causa que serviría de base para la sanción.

Como se podrá observar y no obstante la importancia que representó la aparición de estas disposiciones en el Decreto de referencia, las cuales estaban encaminadas a regular la actuación de los funcionarios públicos, es posible concluir en un análisis de esas normas, que las mismas fueron imprecisas y vagas, lo anterior se desprende del hecho de que aún cuando en los artículos ya mencionados con anterioridad, se disponían las actuaciones a seguir por parte de la Autoridad para la aplicación de las sanciones que correspondieran a las omisiones de los funcionarios públicos, los procedimientos para determinar esas irregularidades y su procedencia no se encontraban definidos.

A mayor abundancia de lo anterior es posible establecer que aún cuando el ya citado Artículo 120 disponía, que la forma de hacer efectiva la responsabilidad era "bajo los señalamientos"² explicados en ese Decreto, es fácilmente determinable que a la observación del cuerpo de ese ordenamiento, no aparece y nunca fue integrado en alguno de sus artículos, el procedimiento específico a seguir, que permitiera determinar esa responsabilidad, ni tampoco los mecanismos

² ibidem pag 622

legales necesarios para hacerla efectiva.

Por otra parte se puede mencionar que el Decreto de referencia, adoleció de los alcances necesarios que determinarían con precisión los ámbitos de la responsabilidad, pues aún cuando en esa Legislación se enunciaba esa figura jurídica, tal Ordenamiento nunca clasificó los posibles tipos de responsabilidad, que pudieran haberse derivado de los casos en que se detectaran anomalías a cargo de los funcionarios públicos (administrativo, civil, penal, o político), ni el sentido que los mismos podrían dar al caso, antecedente que de igual forma demuestra claramente lo vago del Artículo 120 ya referido, situación que en su momento debió haber producido confusiones en la determinación de responsabilidades y consecuentemente en la resolución de los casos.

En otro aspecto, era peculiar la forma con la cual el Artículo 164 ya citado anteriormente, contemplaba a los "empleados " como sujetos de sanción aún cuando el numeral 120, sólo señalaba como susceptibles de responsabilidad a los individuos del Congreso y los funcionarios de las demás corporaciones, enfoque del que se desprendía una falta de coherencia y coordinación entre ambos Artículos, pues en el primer numeral invocado se contemplaba a los empleados como sujetos de responsabilidad aún cuando no eran funcionarios públicos y en el segundo numeral presupone el mismo concepto para los funcionarios, aún cuando estos últimos no ostentaban la categoría de empleados, además de que el multicitado Decreto no estableció para ambos sujetos, un catálogo de disposiciones que contuvieran las obligaciones a observar tanto por los empleados como por los funcionarios públicos, normas que tendrían la finalidad de prevenir y evitar las causas que originaran su responsabilidad y consecuentemente la aplicación de las sanciones correspondientes.

Otra peculiaridad del Artículo 164 del Decreto de referencia, es aquella por la que dispone remitir dentro de los términos de 48 y 24 horas, las actuaciones llevadas a cabo por el Supremo Gobierno al Tribunal competente o al Congreso, a

fin de que esas instancias declararan si existía o no lugar a la formación de la causa, sin embargo, en esta disposición no se ubicó de forma precisa el momento procesal a partir del cual empiezan a correr esos términos, lo cual también demuestra lo impreciso de esa norma.

En suma y aún cuando el Decreto que se ha mencionado, tuvo la intención de regular de alguna forma las actuaciones de los funcionarios públicos de la época en que se emitió, fue vago e impreciso en las disposiciones destinadas al control de las responsabilidades de esos empleados, por lo que es posible inferir que solamente se contemplaron responsabilidades de tipo penal y político y nunca de tipo administrativo o civil.

1.1.3.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Es importante resaltar que el procedimiento para determinar la responsabilidad dentro de esta Constitución, tuvo como antecedentes el Juicio de Responsabilidad contemplado en la Constitución de 1824 al que se encontraban sujetos los empleados públicos mencionados en la misma, respecto de las irregularidades en que pudieran incurrir durante el desempeño y a la conclusión de su cargo, entre los cuales se incluían; al Presidente, Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Senadores, Diputados y Gobernadores de los Estados, así mismo, esta instancia legal podía desarrollarse en contra de cualesquiera de estos funcionarios a instancia de la declaración de procedencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, por los delitos o faltas oficiales en que hubieran incurrido, antecedentes de los cuales conocía la Suprema Corte de Justicia, instancia que emitía las sanciones respectivas sobre esos hechos.

Una de las características singulares que tuvo esta Constitución ha diferencia de la de 1824, es la de que en este Ordenamiento no existió un sistema bicameral, ya que únicamente era la Cámara de Diputados la que conocía de las

denuncias presentadas en contra de algún funcionario público, por lo que al no tomarse en cuenta a los senadores como elementos para la determinación de responsabilidades, implícitamente propiciaba el hecho de que los mismos no fueran contemplados como sujetos de responsabilidades.

Además de lo anterior el artículo 104 del Ordenamiento que se cita, disponía que en el caso de los delitos comunes, era el Congreso (Cámara de Diputados) el que erguido en Gran Jurado, emitiría una declaratoria a mayoría absoluta de votos, con la finalidad de establecer si existían elementos y en consecuencia si había o no lugar a proceder contra el acusado, para lo cual podía y tenía la opción de separarlo de su puesto y ponerlo a disposición de los Tribunales Comunes, en el caso de ser procedente la acusación, o eximirlo de algún procedimiento cuando la imputación no fuera aceptada.

Es en el marco de estos antecedentes y con la posibilidad de aplicar sanciones los infractores de las obligaciones que debían observar como funcionarios públicos, en que sobresale por motivo del surgimiento de este Ordenamiento, el que por primera vez el Poder Legislativo destinó un título completo tendiente a regular las actuaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado, que correspondió al Título IV denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", por lo que dentro de este apartado se incluyó adicionalmente un capítulo de normas a observar por esos empleados y se contemplaron disposiciones de responsabilidades públicas que se dividieron en delitos comunes y delitos oficiales.

Al tenor de estas disposiciones Constitucionales, el Artículo 103 incluido en el Título de referencia establecía lo que a la letra ordenaba:

"Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú

omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

En lo relativo a los delitos oficiales, el Artículo 105 de la Constitución de 1857 estableció, que el Congreso conocería de estos hechos como Jurado de Acusación y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia, el primero de ellos declararía mediante un procedimiento de mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable absolviéndolo o condenándolo según correspondiera, consecuentemente y en el primer supuesto, el funcionario podía continuar en el ejercicio de su encargo sin restricción alguna si resultaba inocente, a diferencia del segundo caso en el cual quedaba inmediatamente separado de su puesto y a disposición de la Suprema Corte de Justicia, Organo que en Tribunal Pleno y erigido en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si existía, procedía a aplicar con base a una mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley designaba.

Con respecto a la etapa de sentencia el Artículo 106 de la Constitución que se cita determinaba, que una vez pronunciada esa resolución no podía concederse al reo la gracia del indulto, lo que resultó ser un procedimiento unilateral y arbitrario aplicado por el Jurado de Sentencia, que en su momento lesionó las Garantías Individuales de los indiciados, derivado de que en el cuerpo del Título IV que se menciona, no se establecieron disposiciones relativas a los procedimientos o recursos a través de los cuales el reo tuviera el derecho de apelar o defenderse de las acusaciones que se le imputaban.

Es también importante resaltar que el numeral 107 del multicitado Ordenamiento consignaba:

“La responsabilidad por los delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerza su encargo y un año después”. Precepto legal que como podrá observarse, ya empezaba a tener similitud a lo dispuesto sobre el particular en nuestra actual Constitución.

1.1.4.- Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios

A fin de reglamentar las disposiciones emanadas de la Constitución de 1857 relativas a las responsabilidades de los altos funcionarios, el día 3 de noviembre de 1870 fue promulgada la “Ley de Delitos Oficiales de Altos Funcionarios”, ordenamiento emitido a instancia del entonces presidente en nuestro país Lic. Benito Juárez, Ordenamiento que tenía como objetivo principal, “restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, en esa época única integrante del Congreso de la Unión, respecto a la determinación a emitir sobre la procedencia de responsabilidad surgida por los delitos políticos u oficiales en que incurrieran los funcionarios públicos y los cuales estaban considerados en el Artículo 105 de la Constitución de 1857”.³

De acuerdo a esta Ley, en los delitos oficiales el Congreso actuaba como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, disponiendo además que en el caso de las faltas u omisiones oficiales, el procedimiento era similar, por lo que destacó que en esa instancia únicamente el Jurado de Acusación se limitaba a resolver sobre la existencia o inexistencia de alguna responsabilidad del funcionario, quedando en el Jurado de Sentencia la facultad de imponer la pena correspondiente, la cual podía ir desde una simple suspensión hasta una inhabilitación por el término de unos cinco años, todo esto en los casos de las irregularidades consideradas como faltas oficiales, a diferencia de las situaciones contempladas como omisiones oficiales, pues en estos supuestos las sanciones que podían corresponderles iban desde la suspensión del cargo hasta la inhabilitación del funcionario público por el término de seis meses a

³ Ibidem, pag 636

un año para desempeñar funciones dentro del sistema gubernamental, por lo que dentro de las evoluciones realizadas en esta Ley, se empezaban a contemplar sanciones muy parecidas a las dispuestas en la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.1.5. Reformas Constitucionales de 1874

En el año de 1874 también fueron reformadas diversas disposiciones de la Constitución de 1857, destacando el hecho de que se retoma al sistema bicameral, sustituyendo la Cámara de Senadores las funciones que hasta ese entonces y con sustento en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, realizaba la Suprema Corte de Justicia, por lo cual dicha Cámara actuaría nuevamente como jurado de sentencia, continuando la Cámara de Diputados como jurado de acusación.

Otro aspecto importante de las citadas reformas, fue que el Artículo 103 de esa constitución ya contempla a los Senadores como sujetos de responsabilidad, por lo que ese numeral se complementaba con párrafo en el que se disponía :

"No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún cargo o comisión pública, que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la Ley se disfruta de aquel fuero, lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo "

Un antecedente mas de las reformas en la Constitución en cita, fue aquel por el que se denominó a la Cámara de Diputados como "Cámara de Representantes", en virtud que en su Artículo 104 también reformado ordenaba que era la Cámara de Representantes la que erguida en Gran Jurado, declarararía dentro de un procedimiento por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar para proceder contra el acusado, especificando que si se comprobaba los hechos motivos de la acusación y la misma era procedente, el responsable quedaba

separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes, todo esto en el caso de delitos comunes.

Por lo que correspondía a los delitos oficiales, también se reformó el Artículo 105 del ordenamiento de referencia, en el que se consignó: "De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencia".

1.1.6.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Esta Ley reglamentó los Artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 y fue el segundo Ordenamiento que se emitió en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, cuya peculiaridad fue la similitud que tuvo con los procedimientos sobre el particular dispuestos en la Ley emitida por el Presidente Benito Juárez, no obstante tal parecido resalta el antecedente que esa segunda Ley también reconoce la responsabilidad por delitos, faltas u omisiones oficiales, así como la de los delitos comunes que cometieran los funcionarios durante el tiempo que estuvieran desempeñando su cargo, por lo que dispuso que la declaración de procedencia en los casos de responsabilidad, derivada de la comisión de delitos comunes a cargo de los altos funcionarios que gozaban de fuero constitucional, debía ser pronunciada por la Cámara de Diputados erguida en Gran Jurado, instancia que de ser procedente o improcedente, o mas aún y en su caso, previo a una solicitud hecha por el funcionario inculpado, la Cámara en cita podía emitir una "Declaración de Inmunidad" cuya finalidad era la de suspender la aplicación del juicio correspondiente al indiciado.

De la comparación de las Leyes Reglamentarias referidas con anterioridad que se encaminaron a modificar la Constitución de 1857, es posible inferir que en los procedimientos para el desahogo de las faltas o delitos oficiales, no se precisó de una manera clara los mecanismos legales a cumplimentar en los casos en que

las omisiones, fueran cometidas por otros trabajadores al servicio del gobierno que no ostentaran la categoría de funcionarios, pues únicamente se incluía como sujetos punibles a los funcionarios, sin contemplar a la diversa gama de trabajadores que también prestaban sus servicios al Estado, lo que originó que en los casos en que éstos cometieran irregularidades, se dificultaba aplicarles medidas correctivas, en virtud de que no estaban reguladas en la ley, el tipo de sanción que les correspondía.

El Ordenamiento citado que reglamentó los Artículos 104 y 105, fue emitido el 6 de junio de 1896 durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz y se le denominó “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Funcionarios y Empleados de la Federación”, siendo como ya mencionamos la segunda Ley en materia de responsabilidades destinada a regular la actuación de esos empleados, cuyos procedimientos fueron similares con los dispuestos por la Ley de los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del Año de 1870, al igual que las sanciones que estableció dicho Ordenamiento.

De igual forma y en el marco de estas reformas, apareció la disposición que sólo podía exigirse la responsabilidad por los delitos oficiales, durante el tiempo en que el funcionario inculcado se encontrara en ejercicio de su cargo y hasta un año después de que concluía el período de sus actividades, norma que también fue muy similar a lo que dispone sobre el particular nuestra actual Constitución Política.

Continuando con la Ley en comento ésta dispuso que era necesaria la declaración de procedencia, en los casos de responsabilidades por delitos comunes cometidos por los altos funcionarios que tenían o gozaban de fuero constitucional, dicha declaración en su caso debía ser pronunciada por la Cámara de Diputados que se erguía en gran jurado y el procedimiento sustentado ante esa instancia podía tener el sentido o culminar con una declaración de procedencia, o bien con la manifestación de que no había lugar a proceder en contra del o los

inculpados, disponiendo de igual forma y en casos especiales, una "Declaración de Inmunidad", procedimiento que llevaba a cabo con base a que un alto funcionario solicitaba a la Cámara de Diputados, se le suspendiera la substanciación de algún juicio en su contra.

Por lo anteriormente expuesto podemos decir, que las Legislaciones antes señaladas carecieron de un enfoque que diera certeza jurídica a las disposiciones que regulaban las responsabilidades, pues solamente se contemplaron responsabilidades políticas y penales con relación a los altos funcionarios, sin tomar en cuenta como sujetos de sanción a una gran parte de trabajadores que no ostentaban esa categoría y que en su momento prestaron sus servicios al Estado.

1.2.- La Constitución de 1917.

Con la entrada en vigor de este Ordenamiento el 1º de mayo de ese año, propició que el Congreso de la Unión expidiera una ley que regulaba a todos los empleados de la Federación, dicha ley contemplaba responsabilidades administrativas, pues en su Título Cuarto fueron establecidas las bases destinadas a regular las actuaciones de los funcionarios públicos así como la forma de determinar los tipos de responsabilidades en que incurrieran éstos, clasificando los delitos comunes y oficiales cometidos por dichos empleados y consignando que la aplicación de las responsabilidades se determinaría por el tiempo en que dichos funcionarios duraran en su encargo.

El procedimiento establecido también determinó que cuando se tratara de delitos comunes, la Cámara de Diputados en calidad de Gran Jurado, era la facultada constitucionalmente para declarar mediante mayoría absoluta de votos si era procedente o no actuar en contra del funcionario público responsable, con lo que éste quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes competentes si en su caso la responsabilidad se comprobaba.

Por otra parte y en el caso de los delitos oficiales, conocían tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, fungiendo la primera de ellas como Órgano de Acusación y la segunda como Órgano de Instrucción y de Sentencia, sin embargo vale precisar que a diferencia de las anteriores Constituciones que hemos citado, en este Ordenamiento Legal quedó bien definido que la Cámara de Senadores no podía iniciar ningún procedimiento sin la previa autorización de la Cámara de Diputados.

El procedimiento de determinación de responsabilidades realizado por ambas Cámaras, concluía con una declaración que tenía la calidad de sentencia y cuyo sentido era el de absolver o condenar al inculpado, resolución cuya particularidad era la de ser inatacable en todos los casos y la responsabilidad que se determinaba, sólo podía ser exigible durante el periodo en el cual el funcionario desempeñará su cargo, consignando además que a partir del momento de que el funcionario público concluía su encargo y hasta un año después, se podría exigir su responsabilidad, aspecto que ha prevalecido hasta nuestra actual Constitución.

1.2.1.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados

En apego a los términos del quinto párrafo del Artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir “ a la mayor brevedad , una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales”⁴, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857, no obstante la disposición, fue hasta el 30 de diciembre de 1939 y durante el tiempo de gestión del entonces Presidente Lázaro Cárdenas cuando esa orden se cumplió, dando paso al Ordenamiento citado cuya característica principal era la de seguir con la secuencia trazada por las legislaciones anteriores.

⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario en la Función Pública*, 2ª ed Ed INAP, México, 19973, pag 11.

Esta Ley "reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos" 4 así como la declaración de procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Por otra parte consideró a funcionarios de orden superior y a empleados de la Federación y del Distrito y Territorio Federales, como sujetos susceptibles de la aplicación de esa Ley, sin embargo no aclaró por lo que toca a estos dos últimos, de que manera se precisarían a unos y a otros respecto de la Ley, lo que en su momento originó confusión para la determinación de responsabilidades a diferencia de que como altos funcionarios o funcionarios de orden superior, señaló al Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y a los Diputados de las Legislaturas Locales.

Es importante señalar que por primera vez dentro de estos altos funcionarios, fueron considerados como susceptibles para la aplicación de la ley en cita, a los Jefes de Departamento que prestaban sus servicios al Estado y que los empleados inferiores a esta última estructura jerárquica, no eran sujetos de esta Ley, así mismo se dispuso que el Presidente de la República solo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

De acuerdo a esta Ley, resalta el aspecto de que los altos funcionarios que incurrieran en delitos oficiales, podían ser acusados por ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, a la Libertad de Sufragio, Violación de Garantías Individuales, Usurpación de Atribuciones y cualesquier otra violación a la Constitución a la las leyes que emanaran de este Ordenamiento, así mismo eran susceptibles de determinarles responsabilidades por la comisión de delitos comunes, sin embargo para proceder

contra estos funcionarios, se requería que la Cámara de Diputados emitiera la declaración de procedencia por la que se señalará que la responsabilidad era imputable.

Es relevante el hecho que esta Ley diferenció los delitos y compiló en 72 fracciones las faltas oficiales en que podrían incurrir los demás empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, así mismo ubicó en 11 fracciones las sanciones aplicables a esas irregularidades, mismas que podían ser desde la destitución, inhabilitación de dos a seis años, hasta penas de privación de la libertad por un periodo límite de 12 años además de penas pecuniarias.

Otro aspecto importante, es el que en esta Ley se incluyó el hipótesis jurídica del enriquecimiento inexplicable en que podían ubicarse a los funcionarios públicos. posterior a la conclusión de su encargo, lo que dio origen a que se ese supuesto se estableciera como delito formal, ubicándose de manera mas concreta como la ausencia de justificación o explicación de la riqueza del funcionario público o por el incremento injustificado de su patrimonio posterior a su encargo .

1.2.2. LEY DE RESPONSABILIDADES (1980)

Ordenamiento emitido durante el mandato del entonces Presidente Lic. José López Portillo, que en su Artículo Segundo Transitorio derogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados o "Ley Cárdenas" y que siguió la misma tendencia que las Legislaciones antes mencionadas, al contemplar de manera incompleta las irregularidades cometidas por los servidores públicos sujetos a ella, ya que catalogó esas conductas únicamente en delitos penales y oficiales, definiendo a los primeros como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, por lo que en el Artículo 3ª de esa Ley se consideraba como perjuicio:

- I.- El ataque a las Instituciones Democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal,
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno con el funcionamiento normal de las Instituciones;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII.- Por violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,
- VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas “

Además el citado Ordenamiento dispuso que los altos funcionarios públicos y los empleados de la Federación y del Distrito Federal, se harían responsables de los delitos comunes y faltas oficiales que cometieran por motivo y durante el desempeño de su cargo.

Por otro lado en el Artículo 4º de esta ley, las faltas oficiales fueron definidas como aquellas infracciones en que incurrieran los funcionarios durante su encargo o con motivo de éste, que afectaran de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y no trascendieran en el funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, catalogándolas en igual forma en razón de su naturaleza política, por lo que de existir alguna omisión de este tipo a cargo de un alto funcionario, esa irregularidad se ubicaba dentro de la procedencia de un Juicio Político, instancia que se desarrollaba ante el Poder Legislativo y tenía como característica al igual que las Leyes mencionadas anteriormente, el que la Cámara de Diputados realizara una acusación ante la Cámara de Senadores,

misma que se transformaba también en un Jurado de Sentencia para los efectos correspondientes.

A diferencia del procedimiento anterior, a los demás empleados que señalaba esa ley y los cuales no estaban considerados como altos funcionarios, se les aplicaba un procedimiento especial que en primera instancia podría desahogarse de manera ordinaria y ante un Juez Penal, y en segundo término ante un Jurado Popular el cual fue también llamado el "Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación", concluyendo en ambas etapas con la sentencia respectiva.

Al igual que en las legislaciones que antecedieron a este Ordenamiento, la responsabilidad por los delitos o faltas oficiales que contemplaba, sólo era exigible durante el periodo en que el funcionario ejercía su encargo o dentro del término de un año posterior a que el servidor público hubiera concluido sus funciones.

Cabe aclarar que la Ley de Responsabilidades consignó que todo funcionario o empleado, era responsable por la comisión de los delitos comunes en las mismas condiciones en que las cometían los particulares y señaló una salvedad en el sentido de que como requisito para la procedencia de una queja en contra de los altos funcionarios, era necesario que la Cámara de Diputados pronunciara la declaración de procedencia, así mismo determinó que las faltas oficiales serían consideradas aquellas infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho administrativo y que no trascendieran con el funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno.

1.2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ley vigente hasta nuestros días que fue emitida durante el Gobierno del Lic Miguel de la Madrid Hurtado, misma que pretendió cubrir las deficiencias o

lagunas de las Constituciones y Leyes que hemos citado con anterioridad, con respecto a la determinación de responsabilidades de los funcionarios y empleados al Servicio del Estado, dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1982 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, Ordenamiento que está dividido en Cuatro Títulos. El Primero el que corresponde a las disposiciones de carácter general, el Segundo establece un procedimiento para la determinación de las responsabilidades políticas, así como las instancias que se deben de desahogar hasta su conclusión y la resolución correspondiente; el Tercero establece un catálogo de normas que deben de observar los servidores públicos sujetos a esta Ley y un Procedimiento Administrativo Disciplinario a los omisos de esas disposiciones legales y el Cuarto determina las obligaciones que deben de cumplir los servidores públicos para declarar sus bienes patrimoniales.

El sustento de esta ley estuvo inspirado en la renovación moral de la sociedad, concepto enarbolado ampliamente por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con su expedición fueron reformados los Artículos 108, 109, 110 y 111 de nuestra Constitución y por primera vez se sustituyeron los conceptos de altos funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, por el de "Servidor Público", connotación que el Doctor en Derecho Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez definió como: " toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del estado, sujetándolo a un código de conducta establecido" ⁵

En el mismo sentido, dicha Ley pretendió sustentar las bases jurídicas para la determinación de las responsabilidades de tipo Penal, Política, Civiles y Administrativas, señalando principalmente a esta última como la resultante de los actos u omisiones en que incurrieran los servidores públicos sujetos a esa Ordenamiento y que no cumplieran con los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia establecidos en el mismo como obligaciones a cumplir.

⁵ ibidem, p 29

En el afán de organizar normativamente los procesos necesarios para la determinación de responsabilidades, en el Título Segundo de esta legislación se establecieron las bases para el inicio, desahogo y conclusión de un Juicio Político aplicable a servidores públicos llamados también funcionarios de alto nivel, mismo que no es procedente en servidores públicos que no ostentan esa categoría, sin embargo, dicha instancia tiene la misma característica que las Leyes “ Cárdenas” y “López Portillo,” relativa a que su desahogo se lleva a cabo ante el Poder Legislativo, fungiendo la Cámara de Diputados como Organo de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado encargado de emitir la sentencia correspondiente

Ahora bien, con relación a lo dispuesto por el Título Tercero ya mencionado y el cual será materia de nuestro análisis, en el Artículo 47 de la Ley vigente se dispusieron XXIV fracciones relativas al catálogo de obligaciones que deben de cumplir los servidores públicos sujetos a ese Ordenamiento, así como el Procedimiento Administrativo Disciplinario que procede aplicar a los mismos, como consecuencia de las omisiones en que incurran con motivo del desempeño de su cargo, mismas que pueden derivar independientemente del carácter administrativo en procedimientos civiles o penales, además de que por la vía administrativa los servidores públicos son susceptibles de las sanciones correspondientes en las que se encuentran incluidas las de aspecto económico e inhabilitación.

Como una Garantía Individual en favor del inculpado, se contemplan en dicho Título, los medios de defensa que pueden invocar los involucrados en omisiones a esta Ley, para impugnar las resoluciones que se emitan en su contra, tema que trataremos en los siguientes capítulos del presente estudio.

1.2.4.- REFORMAS QUE HA SUFRIDO LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En un ánimo de no abuso de espacio, solo señalaremos que las

modificaciones a esta Ley se han sucedido en diversas ocasiones, especialmente a partir del año de 1991 y hasta la fecha, sin embargo creemos que por su relevancia, son las modificaciones que sufrió este ordenamiento el 24 de diciembre de 1996, las que definitivamente han logrado un avance sustancial en los procedimientos para la determinación de responsabilidades y en la estructuración de las Autoridades facultadas para su aplicación.

A mayor abundancia resaltaremos que una de las principales modificaciones señaladas en el Decreto del 24 de diciembre de 1996, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, dispuso que el Titular de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sería el facultado para designar a los Titulares de los Organos de Control Interno así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, consignando que los Titulares que se encontraran en funciones al momento de entrar en vigencia tal Decreto, continuarían en su cargo y ejercerían sus atribuciones en los términos de ese ordenamiento.

Otro aspecto importante de las reformas, fueron los conceptos incluidos principalmente en el título Tercero de la Ley invocada por los que se facultó a las Contralorías internas de las Entidades de la Administración Pública, para que realizaran la investigación, sustanciación y resolución de los asuntos originados por motivo de las irregularidades administrativas imputables a los servidores públicos de su adscripción, así como la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario establecido en la fracción I del Artículo 64 del citado Ordenamiento, con lo que se logró evitar delegación de facultades innecesarias en aras de una mejor economía procesal, toda vez que previó a esas reformas, eran los Coordinadores de Sector de esas Entidades los encargados y facultados de aplicar el procedimiento antes referido, aún cuando los involucrados no fueran servidores públicos que dependieran directamente de esas Coordinaciones, con lo cual se limitaba a las Contralorías Internas de dichas Entidades y las hacía

dependientes de las acciones de los Coordinadores, consecuentemente se erogaban tiempos innecesarios en la resolución de los asuntos, que en no pocas ocasiones prescribían por falta de atención.

De igual forma resulto benéfica para los particulares otra disposición incluida en las reformas, ya que en el Artículo 77bis se establece una alternativa en el sentido de que los mismos pueden reclamar directamente ante las Dependencias, Entidades o a la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el pago o la reparación del daño que hubieren sufrido como consecuencia de irregularidades atribuidas a servidores públicos y consigna el derecho de los afectados para hacerlo valer por la vía civil, derivado de la responsabilidad de ese tipo, misma que trataremos en el siguiente capítulo.

Capítulo II

Tipos de responsabilidades aplicables a los Servidores Públicos.

2.1 - Responsabilidad Civil.

2.2.- Responsabilidad Administrativa.

2.3.- Responsabilidad Penal.

2.4.- Responsabilidad Política.

CAPITULO II

TIPOS DE RESPONSABILIDADES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Previo al desglose de los tipos de responsabilidades que se ubican en el presente capítulo, es necesario recordar que la definición de responsabilidad proviene del vocablo latín "responderé" que significa pagar, prometer, merecer y que tal concepto contenido en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, es parte medular de la disciplina por la cual el Estado realiza la prevención y represión del delito a través de su potestad sancionadora, persiguiendo de igual forma la regulación de las actuaciones que llevan a cabo los servidores públicos y aplicando con eficacia cuando los casos lo ameriten, las instancias legales a los omisos de la norma.

A este respecto el maestro Clemente Soto Alvarez, definió la responsabilidad como: la "obligación de reparar o satisfacer por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal".⁶

Así mismo el Jurista Joaquín Escriché definió este concepto como: "la obligación de reparar y satisfacer por si o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero".

De lo anterior es posible deducir que el espíritu del legislador, fue plasmar en el Título Constitucional ya referido, una regulación de obligaciones que estuvieran investidas con características de modernidad, certeza y eficacia jurídicas, con la finalidad de preservar las garantías fundamentales y el derecho que tienen los ciudadanos, de contar con servidores públicos probos y calificados,

⁶ Soto Alvarez Clemente. *Selección de Términos Jurídicos y Sociológicos*, 12ª ed. Ed. Limusa, México, 1989, pag 174.

y que en ausencia del cumplimiento de esas disposiciones, perseguir y sancionar a quien o quienes actúen ilícitamente en el desempeño de sus cargos.

Por lo antes expuesto, los servidores públicos tienen la obligación de desempeñar las funciones inherentes al cargo que asumieron, dentro de un marco o Principio de Legalidad y conforme a las disposiciones emanadas de un Estado de Derecho como el nuestro, además de actuar con el espíritu de servicio (lealtad) que proteja los derechos del interés público, entendiéndose que este principio consiste en que ningún Órgano de Estado, puede tomar una decisión individual que no sean conforme a una disposición general anteriormente dictada, así mismo la disposición en que se funde cualquier decisión individual, tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal, aspecto considerado desde el punto de vista material, ya que desde el punto de vista formal dicha norma debe ser expedida por la Autoridad facultada para ello.

Los conceptos antes vertidos están inmersos en el Principio de Legalidad, el cual tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto, excepción hecha en el caso de la Facultad Discrecional, sin embargo en ningún otro y por ningún motivo, es posible hacer excepción a este Principio.

Sabemos que algunos autores señalan que la Facultad Discrecional, se establece cuando la Ley o Reglamento dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, así la forma, el momento y el contenido que va a dar a su actuación, sin embargo esta libre apreciación, no debe de violar el principio de la Reserva de la Ley, considerada pauta de las Garantías Individuales que sólo pueden afectarse por mandato del mismo Ordenamiento y en apego a la Constitución y no por la facultad o poder discrecional.

Por lo antes expuesto, esta dispuesto constitucionalmente que cualquier servidor público que no cumpla con las obligaciones inherentes al cargo que

asumió por voluntad propia , tendrá forzosamente que afrontar las consecuencias de los actos en que incurrió con motivo y durante el desempeño de esa encomienda, en consecuencia esos antecedentes se traducen en una responsabilidad que puede ser de tipo civil, administrativa, penal o política, sin embargo deberá contemplarse que para la tipificación de la responsabilidad, resulta importante tomar en cuenta que el servidor público sea susceptible de ser sancionado y que exista una obligación de hacer o una prohibición señalada en la norma, así como el precisar quién o quienes son los sujetos a una obligación.

Es evidente que bajo este marco normativo, los sujetos de responsabilidad son aquellos que prestan sus servicios al Estado, denominados actualmente como servidores públicos quienes realizan la función pública en las Dependencias y Entidades, de tal suerte que en relación a este contexto el artículo 108 de nuestra Carta Magna dispone que: "se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Ahora bien, podemos nuevamente señalar que la responsabilidad puede derivar en una falta o delito, sin embargo es necesario aclarar que aún cuando la comisión de la primera no origina estrictamente como consecuencia un delito, la comisión de este último en el ámbito de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si determina o establece una falta o irregularidad administrativa, por lo cual es necesario diferenciar las consecuencias que se originan con estas acciones, pues es virtualmente necesario conocer que tipo de daño o perjuicio se causó, con el objeto de estar en posibilidad de establecer también los tipos de responsabilidad en que se incurrió, mismas que a continuación desglosaremos en un afán de ubicar y precisar los elementos y

características que de ellos emanan, indispensables para su tipificación.

2.1. RESPONSABILIDAD CIVIL

A fin de ubicarnos en esta materia, recordemos que de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, se dispone que: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexplicable de la víctima" por lo que en relación a nuestro estudio, podríamos considerar a la obligación de reparar el daño como la responsabilidad derivada de una irregularidad administrativa.

A este mismo respecto y aún cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a diferencia del Código Civil que se señala, no establece concretamente un precepto legal que se señale de manera clara y precisa, en qué situaciones se estaría ante un caso de responsabilidad civil, en su Artículo 78 hace alusión "al beneficio obtenido o daño causado" por quienes violan esa Norma, por lo cual también podríamos considerar a nuestro juicio, que dicho numeral tiene implícito en su contenido el concepto que contempla esa responsabilidad.

No obstante esta consideración, en nuestra opinión la responsabilidad civil surge en los momentos en que un servidor público en el ejercicio de sus funciones, incurre en irregularidades que causan un daño a otros, pudiendo entenderse el que causen en contra de los particulares o de la propia Administración Pública y en consecuencia la responsabilidad civil nace derivada de la violación de una norma.

A mayor abundancia consideremos que dentro del concepto "otro" especificado en el Artículo 1910 que se ha citado, pudiera incluirse a todas las

áreas de la Administración Pública, esto es: Dependencias, Entidades, Organismos Descentralizados etc., sin embargo y toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina un Procedimiento Administrativo Disciplinario para los responsables de los daños causados a la Administración Pública y no especifica con precisión si esas afectaciones son consideradas de tipo civil, podríamos considerar solo como responsabilidad civil a los daños causados a los particulares, a excepción de los daños que se causaren al Estado derivados del incumplimiento de los contratos celebrados por éste y los particulares, en los que derivado de la relación contractual como particulares, se produzcan daños a cualquiera de la partes.

A este respecto algunos autores coinciden en definir que la responsabilidad civil de los servidores públicos, es una relación extra-contractual, en virtud de que la misma se deriva del incumplimiento u omisión de un deber dispuesto en un ordenamiento y no de una relación directa entre acreedor y deudor, sin embargo y como ya lo hemos expuesto, también la responsabilidad civil de los servidores públicos puede derivarse de una relación contractual surgida de los contratos llevados a cabo entre los particulares y la Administración Pública en esa misma calidad, en los casos de incumplimiento acaecidos a ese acuerdo de voluntades a cargo de cualquiera de las partes.

En ese orden de ideas podemos establecer que los elementos que conforman la responsabilidad civil son:

- 1).- Un sujeto de responsabilidad.
- 2).- Un acto ilícito.
- 3).- Un daño causado, y
- 4).- La vinculación entre un acto ilícito y el daño que causó (Nexo).

En el primer numeral se tomó al sujeto como elemento esencial, considerando básicamente que el mismo al tener la capacidad de ejercicio,

realizaría una conducta que en primera instancia podríamos definir como intencional y cuyos efectos producen un daño, el cual es definido por el Código Civil vigente en el Distrito Federal como: "la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación" (Artículo 2108).

A este respecto es posible establecer que las excepciones para la determinación de la responsabilidad civil, se aplican por los casos en que los sujetos que producen el daño son interdictos, o que este se derive o sea producido como consecuencia de terremotos; maremotos; ciclones, o cualquier siniestro natural, en los que no sea posible determinar o comprobar la participación, negligencia o descuido de algún sujeto.

Por lo que corresponde al segundo elemento, podemos deducir que el acto ilícito es el que realiza el sujeto intencionalmente o no y que finalmente causa un daño o perjuicio, traduciéndose para el efecto de nuestro estudio como aquel hecho que es contrario a las leyes del orden público o a las buenas costumbres.

En el tercer elemento el daño se traduce en la pérdida o menoscabo que sufre el patrimonio, sin embargo es posible que derivado de ese daño también se produzca alguno o muchos perjuicios, figura jurídica que el artículo 2109 del Código Sustantivo señala "se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido en el cumplimiento de la obligación," presupuestos que cotidianamente son cometidos por innumerables servidores públicos sea en contra de los particulares o de la propia Administración pública.

Aunado a lo anterior, existe también la posibilidad de que al producirse una responsabilidad surja al instante o con posterioridad un daño moral, situación que en similitud con el menoscabo del patrimonio y los perjuicios producidos, puede ser causada por algún servidor público.

A este respecto y por la vía civil, el Código que regula esa materia en su

Artículo 1927 reza: "El estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas", por lo que ajustándonos a esta disposición y respecto de nuestro análisis, podemos considerar que esa norma puede tipificarse adecuadamente a las actuaciones de los servidores públicos, lo que permite concluir que para establecer una presunta responsabilidad civil a cargo de alguno de esos empleados, es necesario que la conducta ilícita que realicen produzca un daño a algún particular o a la Administración Pública.

A lo anterior podemos agregar que con la consumación de esa conducta, también es posible producir un daño moral, figura tipificada en el Artículo 1916 del Código Sustantivo ya referido, en el que se consigna como la alteración o afectación que sufre alguna persona en su vida privada, reputación, honor y en cualquier aspecto moral que afecte significativamente su conducta y forma de vivir, por lo que el culpable de causar el daño moral, tiene la obligación de repararlo sea de manera económica o moral, para de esta forma reivindicar al que lo sufrió.

Ahora bien, respecto a la vinculación entre un acto ilícito y el daño causado por este, es posible determinar que exista responsabilidad civil necesariamente ese acto debe causar daño, pues en forma contraria es decir que el acto no produzca daño o efectos, no se tipificaría esa responsabilidad, misma consideración aplicable cuando el daño se haya derivado de algún caso fortuito en que comprobablemente se demuestre que no intervino sujeto alguno y por tanto no existe elemento punible.

Hasta ahora nuestro análisis sobre la responsabilidad civil, prácticamente se ha circunscrito al Código que regula esta materia y al análisis de los posibles daños que pueden producir los servidores públicos en contra de los particulares, sin embargo es oportuno reconsiderar que para determinar una responsabilidad de ese tipo a cargo de tales empleados, es condición que el daño que causen se produzca en los momentos en que ejerzan su cargo y como consecuencia o

derivado de esa encomienda, con lo cual y además del detrimento que pudiesen producir, se originaría una responsabilidad de tipo administrativo si se demuestra que con las actuaciones que causaron el daño, pudieran haber sido realizadas de una manera dolosa o culposa.

Podemos entender en el primer caso, que el causante de este hecho intencionalmente no llevó a cabo sus obligaciones, teniendo como finalidad la de producir un daño, a diferencia del segundo supuesto en el cual aún cuando se produce, no existe la intención de causarlo, por lo que es posible establecer que en este último caso el servidor público sólo será responsable por la negligencia o descuido en el desempeño de las obligaciones inherentes a su puesto, no obstante lo expuesto, la responsabilidad administrativa será analizada de una manera mas amplia en líneas posteriores.

Con sustento en lo que hemos observado, se ha determinado que necesariamente para que se produzca un daño, debe existir el antecedente que éste se produzca en contra de los particulares, sin embargo bien cabria hacer la notación que existen daños causados por servidores públicos en contra del mismo Estado al que sirven; ¿se refutarían estos daños como una responsabilidad civil?, considerando para el efecto de nuestro estudio que esta figura quedó acreditada con los elementos ya descritos.

En un afán de aclarar lo anterior, es necesario invocar el Artículo 111 Constitucional, cuyo texto dispone que en demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia, pero consideramos que este artículo no es muy claro en virtud de que únicamente enuncia contra quienes harán las denuncias y la excepción de no requerirse dicha declaración, interpretándose que estos procedimientos deben ser observados por los particulares, no obstante en esa disposición constitucional, no se establecen los procedimientos a seguir en el caso de que los daños fueran causados al propio Estado.

Tal vez por este hecho y a la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que el legislador intentó regular este tipo de deficiencias Constitucionales, ya que en el espíritu de dicho Ordenamiento fue considerada la .responsabilidad civil, sin embargo fue hasta las reformas que sufrió en el año de 1994 en que se persiguió precisar dicha responsabilidad mediante la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario correspondiente y las sanciones respectivas que pueden aplicarse a los infractores omisos a las disposiciones correspondientes a esta Ley, con la finalidad de restituir los daños que sufre el Estado como consecuencia de las irregularidades cometidas por los servidores públicos en el desempeño de sus cargos.

Con el objeto de lograr este propósito, el Procedimiento Administrativo Disciplinario contenido en la fracción I del Artículo 64 del Ordenamiento ya invocado, dispone la forma y los términos para el desahogo de la Audiencia de Ley en la que el presunto responsable tiene el derecho de ofrecer pruebas a su favor y alegar lo que a su derecho convenga, para el efecto de establecer su inocencia respecto de las imputaciones que se les hacen.

Asimismo el Artículo 78 de esa Ley, precisa el termino de prescripción de las facultades de la Autoridad para la aplicación del procedimiento en comento y las sanciones correspondientes, plazo que deberá de observarse a fin de perseguir las irregularidades cometidas por algún servidor público, tomando en cuenta para ello de manera especial un mínimo y un máximo de tiempo que es directamente proporcional al monto del beneficio obtenido o del daño causado por ese empleado, aspectos a los que nos referiremos mas adelante.

De igual forma y con relación a los dos Artículos anteriores, los correspondientes 53, 55 y 56de la Ley de la Materia, disponen los tipos de sanciones a los que se hacen acreedores los omisos de ese ordenamiento, en las

que inclusive se disponen inhabilitaciones que son directamente proporcionales a los beneficios o daños causados, así como las Autoridades y las instancias legales a través de las cuales se pueden aplicar esas medidas correctivas, a las que se pueden agregar requerimientos de carácter económico que en su momento deberán de enterar los infractores para cubrir los daños causados.

Es evidente que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existe disposición alguna que señale la existencia de una responsabilidad civil por el daño que hubiere cometido algún empleado al servicio del Estado, sin embargo en nuestra opinión dicha legislación si contempla esa responsabilidad, ya que aún cuando en el Artículo 77 bis del citado Ordenamiento establece la determinación de una responsabilidad, sin que se precise de que tipo es la misma, existe el señalamiento en esa disposición de que esa responsabilidad proviene de una falta administrativa que causó daños y perjuicios a los particulares, por lo que es posible inferir que el espíritu del legislador sustentó este Artículo, respecto del numeral 1927 del Código Civil ya antes mencionado que dispone:

“Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos y dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Con relación a esta disposición legal, podríamos asegurar que las modificaciones realizadas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el año de 1994, por las que se adicionó en ese Ordenamiento el Artículo 77 bis ya referido, tuvieron la finalidad de aplicar una economía procesal a la solución de los casos en los que derivado de las

conductas realizadas por los trabajadores al servicio del estado, se causaran daños a los particulares, ya que al disponer en ese Artículo la opción que tienen éstos de requerir por vía directa ante la Autoridad a la que están adscritos los trabajadores, el pago de los daños que los mismos le causaron, dispuso una vía legal amplia y directa en beneficio de éstos evitando un proceso prolongado para la resolución de los asuntos ..

A saber el Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la letra dice:

" ARTICULO 77 BIS.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las Dependencias, Entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que ellas directamente conozcan del daño en cantidad líquida y, en consecuencia ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, en la que proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridades competentes se limitarán a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva".

Es relevante establecer que aún cuando a nuestro juicio existen imprecisiones o diferencias entre los numerales 77 bis y 1927 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos y al Código Civil para el Distrito Federal, respectivamente, finalmente es posible inferir que dicha Ley pretende ser mas concreta en cuanto a que la responsabilidad que se determine, sea directa y no dividirla en solidaria y subsidiaria, tal y como lo dispone el Código de referencia, antecedente que además de hacer mas expedita la vía procesal para el pago de los daños causados, contribuye a determinar concretamente la responsabilidad de tipo administrativo.

En un resumen de lo ya expuesto, sólo nos faltaría mencionar que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Artículos 70, 71, 72 y 73, establece los medios de impugnación para combatir las resoluciones que emita la Autoridad y las instancias ante las cuales se pueden interponer esos medios de defensa (ante la propia Secretaria, Dependencia o Entidad que emitió la resolución, o bien ante el Tribunal Fiscal de la Federación).

2.2.- Responsabilidad Administrativa

Como ya se ha mencionado y derivado del inicio de la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades en el año de 1982, comenzó a contemplarse la aplicación de responsabilidades de tipo administrativo, mismas que no se habían considerado en leyes anteriores y que se originan en los casos en que algún servidor incumple la normatividad correspondiente que regula sus funciones y consecuentemente comete una omisión a sus obligaciones.

A este respecto el Maestro Ignacio Burgoa Origuela, señala que la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos "se deriva de la obligación que tienen de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, antes de tomar posesión de su cargo",⁷ por lo cual ningún funcionario debe actuar en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que esta obligado a proteger.

Al considerarse que los empleados al servicio del Estado sirven a la nación y por ende a sus gobernados, dichos servidores públicos se encuentran ligados con esos ciudadanos a través de dos principales nexos jurídicos y dentro de un sistema democrático a saber: El que entraña la obligación de ajustar los actos en que traduzcan su función a la constitución y a la ley y, el que consiste en realizar estos actos de una manera honesta.

El primer nexo está necesariamente sometido al Principio de Legalidad y el segundo al de Responsabilidad, cabe señalar que dichos Principios se complementan para señalar el sentido que debe observar en el desempeño de su cargo cada servidor público.

Es de mencionar que la violación de cualquiera de los dos Principios que se citan, aún cuando origina consecuencias jurídicas éstas son diferentes, pues al violarse el Principio de Legalidad los Actos de Autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que existan, a diferencia del caso en que se quebrante el Principio de Responsabilidad, pues en este supuesto se originará que el servidor público que lo infrinja se haga acreedor a las imposición de las sanciones que Constitucionalmente estén previstas.

De acuerdo al desglose de los nexos que se han mencionado, el Maestro Ignacio Burgoa Origuela también definió a la Legalidad como un principio "intuitu actu" y la Responsabilidad como principio "intuitu personae", es decir que el primero de ellos somete al órgano del Estado en sí mismo como ente personalizado y el segundo al individuo que la personifica o encarna, "preceptos contenidos en los Artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna".⁷

Hecho este breve análisis de los nexos a los que necesariamente debe ser

⁷ Burgoa Origuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 11ª ed. Ed. Porrúa, México, 1993, pag. 204.

sujeto el servidor público por motivo y durante el desempeño de su cargo, es necesario resaltar que la fracción III del Artículo 109 Constitucional dispone: "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", por lo que en concordancia con esa disposición Constitucional el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sobre el particular señala: "Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el ejercicio 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 específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.....", Artículo que contiene en sus XXIV fracciones el catálogo de obligaciones a que esos empleados se deben sujetar.

Consideramos que la Ley que se menciona reglamentaria de nuestra Carta Magna, logró incluir además de las responsabilidades de tipos Político, Civil y Penal, la de carácter administrativo que no se contemplaba en Constituciones ni Leyes anteriores a la vigencia de la misma y que en las XXIV fracciones ya citadas, incluye la obligación de cumplir con los valores fundamentales de la función pública como es: la legalidad , honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia.

Podríamos realizar un análisis de las citadas fracciones en el que se desglosaran todos y cada uno de los conceptos que contienen, sin embargo y por lo extenso que esto representaría, sólo mencionaremos brevemente que estas disposiciones deben ser cumplidos obligatoriamente por los servidores públicos, por lo que resulta importante la definición que sobre el particular emite del Maestro José Trinidad Lanza sobre los valores citados en el párrafo anterior.

"Legalidad:

Lo contrario de la arbitrariedad del capricho".

- “Honradez:** La honestidad, la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle”
- “Lealtad:** 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 se introduce en nuestro derecho administrativo por primera vez 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 se perdió en la etapa de Independencia”.

Por otra parte el Doctor en Derecho Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 Constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como Garantía Individual, ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, además de responder a un interés particular queda establecida como un interés general, es decir, si de la derivación o consecuencias que emanen de la actuación de un servidor público se lesiona el ejercicio de la función pública, dicho empleado se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de los particulares.

Con relación a la honradez, dicho autor señala que su contenido van más

allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general a la conducta del servidor público, lo que implica ajustar su actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

Respecto de la lealtad, determina que la calidad de servidor público exige la entrega a la institución con la finalidad de preservar y proteger los intereses públicos propiedad de la nación, es así que resulta esta figura si la actuación del servidor público se encamina a servir al interés público, independientemente de los intereses particulares, de partidos o de sectas.

Tocante a la imparcialidad, define que el ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, sustento por el cual se establece que toda actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales, alejada de privilegios de cualquier naturaleza y ajustándose a lo dispuesto en los Artículos 1º, 12, 13 y 134 Constitucionales.

Finalmente y en relación a la eficiencia, consigna que se traduce en un principio para la correcta utilización de los recursos del Estado, los que por extensión pertenecen al pueblo y por tanto a la aplicación de este precepto se evita el desperdicio, la inexacta aplicación o el dispendio de dichos recursos.

En virtud de lo antes descrito, es posible establecer que ya se encontraba inherente en los Artículos 109 y 113 Constitucionales el concepto de la responsabilidad administrativa, sin embargo fue necesario que a la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este concepto fuera desglosado de una manera mas clara y como consecuencia surgiera un Procedimiento Administrativo Disciplinario para corregir y castigar dicha responsabilidad, destacando que el poder disciplinario de esa instancia, es una 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 hubieren cometido en el ejercicio de sus cargos.

Con sustento en lo antes expuesto, podemos decir que si bien es cierto que la responsabilidad administrativa no fue contemplada en legislaciones anteriores a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también lo es que al inicio de la vigencia de ese Ordenamiento y derivado del espíritu del legislador que la conformó, se estableció un catálogo de normas a observar por parte de los servidores públicos, cuyo objetivo es que se antepongan a los intereses personales de los mismos en aras de los intereses colectivos, o de la sociedad y de la nación, a fin de que de esa forma brinden un servicio más eficiente y transparente durante el desempeño de su cargo, evitando de esta forma el incurrir en responsabilidad administrativa.

2.3.- Responsabilidad Penal

A fin de desglosar este tipo de responsabilidad, se hace necesario mencionar lo que el Maestro Ignacio Burgoa Origuela , señala al respecto:

“Es la responsabilidad Penal de los funcionarios públicos la que se prevé y regula constitucionalmente, según dijimos, siendo la legislación secundaria sobre responsabilidades oficiales, la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas”.⁸

En este orden de ideas y de manera jerárquica, señalaremos que el artículo 109 Constitucional en su fracción II dispone lo siguiente:

“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor públicos, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y.....”

Cabría aquí hacer la distinción que existe en la propia Constitución, al disponer en la fracción I del Artículo antes citado, que los servidores públicos enunciados en el numeral 110 de ese Ordenamiento sólo podrán ser sancionados

⁸ Ibidem, pag 208

mediante el Juicio Político correspondiente, luego entonces es nuestra propia Carta Magna la que incurre en imprecisiones en cuanto a la definición de lo que representa un servidor público, pues de esta forma prácticamente está clasificando o diferenciando los tipos de servidores públicos, ya que por una parte en la Ley Reglamentaria del Título Cuarto determina que todo individuo que preste sus servicios a la Administración Pública será considerado como servidor público, resulta que en forma práctica, los procedimientos para determinar la responsabilidad de los mismos no son aplicados de manera uniforme, ya que un tipo de servidores públicos se les aplica el Procedimiento Administrativo Disciplinario que dispone la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a otros el procedimiento establecido para un Juicio Político, contenido en el mismo Ordenamiento.

Por otra parte el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para su aplicación en la República en materia Federal, en su artículo 7º dispone:

“Art.- 7º Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

El delito es:

- I.- Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;
- II.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y
- III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal.”

En complemento al numeral que antecede, el propio Código Penal que se cita en sus artículos 8º y 9º reza:

“Art. 8º.- Los delitos pueden ser:

- I - Intencionales;
- II.- No intencionales o de imprudencia;
- III.- Preterintencionales.”

Art. 9°.- Obra intencionalmente el que conociendo las circunstancias del hecho típico quiera o acepte el resultado prohibido por la ley.

Obra imprudencialmente el que realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado, que las circunstancias y condiciones personales le imponen.

Obra preterintencionalmente el que cause un daño típico mayor al querido o aceptado, si aquel se produce por imprudencia.”

En este sentido y para una mejor comprensión de la forma en que se pretende determinar la responsabilidad penal, dentro de nuestro estudio consideramos también tomar muy en cuenta lo que señala el artículo 212 del Código Sustantivo que a la letra dice:

“**Art. 212.-** 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 en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título (Décimo del ordenamiento legal en cita) son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por la comisión de los delitos previstos en este título en Materia Federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de algunos de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”

Es por estas disposiciones que en este tipo de responsabilidad penal, el servidor público comete o realiza una irregularidad que es tipificada como delito de

acuerdo al Código Sustantivo ya citado, delito que puede ser doloso si se comprueba que en los momentos que se cometió el autor conocía y aceptó las consecuencias jurídicas derivadas de su conducta, a diferencia del hecho que señala que el autor del delito al momento de cometerlo, no conocía ni aceptó las consecuencias jurídicas de su conducta, mas sin embargo al realizar ésta, la llevó a cabo sin observar el deber de cuidado que es inherente a su cargo, en este caso estaríamos ante un delito culposo

En estos supuestos y aún cuando los resoluciones emitidas por el juzgador sobre esos hechos sean distintas, en ambos delitos se generan consecuencias jurídicas de índole penal.

Con relación a este tipo de conducta, los delitos que contempla el Código Penal respecto de los servidores públicos son: Ejercicio Indebido del Servicio Público, Abuso de Autoridad, Coalición de Servidores Públicos, Uso indebido de Atribuciones y Facultades, Concusión, Intimidación, Ejercicio Abusivo de Funciones, Tráfico de Influencia, Cohecho, Peculado y, Enriquecimiento Ilícito, por lo que cualquier servidor público que cometa alguno de estos delitos se hará acreedor de las penas correspondientes, que podrán ser desde privativas de libertad, decomiso de los bienes adquiridos ilícitamente y con motivo o en ejercicio de su cargo, restitución del daño causado, destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier otro cargo o comisión dentro de la administración pública.

De lo antes descrito, cualquier trabajador al Servicio del Estado es susceptible de incurrir en cualquiera de estos delitos si su conducta no se constrañe a las obligaciones inherentes a su cargo, sin embargo consideramos que no existe un equilibrio jurídico para juzgar a todos los servidores públicos por igual, ya que aún cuando en la fracción II del Artículo 109 Constitucional se establece que los delitos cometidos por cualquier servidor público será perseguido y sancionado por la Legislación Penal sin exigir requisito alguno, es la propia fracción I de ese mismo Artículo la que contradice la fracción segunda de ese

mismo numeral, al disponer que para la aplicación de una pena a cualquiera de los funcionarios de los mencionados en el Artículo 110 de la propia Constitución, es necesario que se instrumente un Juicio Político, con lo cual distingue a unos servidores públicos de otros y como consecuencia dificulta aplicar la sanción penal por igual, derivado que no considera a los servidores públicos de una manera uniforme.

Por lo que toca a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y respecto a la presunta responsabilidad penal en la que puedan incurrir los sujetos a ella, se observa que en el Artículo 3º de ese Ordenamiento se señala cuáles son las autoridades competentes para aplicar esa normatividad, destacando entre otras las dependencias del Ejecutivo Federal así como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, siendo también incluidas las Entidades de la Administración Pública a partir de las reformas que se hicieron a dicha Ley en el mes de diciembre de 1996.

Creemos importante señalar estos Organos Gubernamentales, en virtud de que nuestro estudio prácticamente se ubicará en el Procedimiento Administrativo Disciplinario que se sigue por parte de las Autoridades facultadas para aplicarlo y que las áreas que desarrollan instancialmente ese proceso, se les ha denominado Contraloría Internas, las que substancialmente desarrollan esas etapas procesales con fundamento a lo dispuesto en la fracción I del Artículo 64 de ese Ordenamiento.

En consecuencia y para el efecto de ubicar de que manera estos Organos Internos de Control, pudieren determinar la responsabilidad penal de los omisos a esta ley y por ende de la Constitución, observaremos lo que dispone el Artículo 4o de dicha Ley que a la letra dice:

“Art. 4º.- Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el

Artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones e la misma naturaleza".

Derivado de esta disposición podemos afirmar que en el espíritu de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también se contempla la responsabilidad de tipo penal en que pueden incurrir los empleados al servicio del Estado y aún cuando no define de manera precisa la forma en que deban de instrumentarse los procedimientos para dar vista a la Autoridad competente, se puede distinguir en el Artículo 4º de esa Ley, que existe la disposición de que una vez llevado a cabo el procedimiento respectivo según su naturaleza y vía procesal, las Autoridades deberán turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Es evidente que en este tenor jueguen un papel muy importante dentro de los Organos Internos de Control facultados para la aplicación de la Ley en comento, las representaciones jurídicas en los casos en que se detectan irregularidades que constituyan delitos, puesto que en la práctica se ha comprobado que posterior a las investigaciones que practican esas Contralorías Internas facultadas para realizar los Procedimientos Administrativos Disciplinarios correspondientes, esas indagatorias se turnan a las Areas Jurídicas en comento, para el efecto de que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, interpongan la denuncias correspondientes.

En otro aspecto y con relación a este tipo de etapas procesales, siempre ha resultado importante tomar en cuenta los términos de prescripción señalados en la citada Ley, sin embargo debemos aclarar que esos plazos solamente serán aplicables para el efecto de establecer una responsabilidad de tipo administrativo, ya que en el caso de que se llegase a detectar una responsabilidad de tipo penal, será obligación del servidor público que conozca de esta irregularidad, dar vista a

la autoridad competente en este caso al Ministerio Público Federal, a fin de que de acuerdo a sus facultades lleve a cabo las acciones correspondientes dentro de los términos de prescripción inherentes a es materia.

Sobre el particular y con la finalidad de hacer más explícito lo anterior, invocaremos lo que el Artículo 78 de la Ley menciona:

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

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

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

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

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

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

Como podemos notar, existen casos en los que algún servidor público ha cometido cualquier delito y que este ilícito consecuentemente merece una pena, por lo que los términos de prescripción para tal delito son independientes de los dispuestos para los que regulan la responsabilidad administrativa, de lo que es conveniente señalar que de acuerdo al Artículo 4º de la Ley que se ha mencionado anteriormente, existe la obligación de las Autoridades que conozcan encargadas de conocer de delitos, el turnar a las áreas jurídicas que hemos mencionado, los antecedentes y/o documentación original que acredite el ilícito llevado a cabo por cualquier servidor público, con la finalidad de que las mismas interpongan las denuncias correspondientes ante el Representante Social Federal,

para que éste en el ámbito de sus facultades lleve a cabo las acciones correspondientes en defensa del Patrimonio Institucional, quien deberá considerar los términos de prescripción que señala el Código Penal vigente.

Adicionalmente conviene aclarar que en los casos en que se establezca un ilícito a cargo de algún servidor público y por circunstancias diversas se rebasará el término de prescripción para la aplicación de una sanción de tipo administrativo, sin sustentarse el Procedimiento Administrativo Disciplinario materia del presente estudio, es evidente que a dicho servidor público no podría aplicársele medida correctiva de ese tipo, sin embargo subsistirá la responsabilidad de tipo penal, por lo que aún cuando ya no pueda sancionarse administrativamente al delincuente, es obligación de las Autoridades que conocen del delito el presentar la denuncia penal correspondiente.

Como aspecto lógico de esta figura, podremos establecer que la Autoridad o mas concretamente los servidores públicos adscritos a las Contralorías Internas, encargados de llevar a cabo los Procedimientos Administrativos Disciplinarios dentro de los términos de prescripción que se han aludido, serán responsables administrativamente ante la propia Ley que se maneja, si omiten observar sus obligaciones de turnar este tipo de casos a las áreas correspondientes, para el efecto de que se interpongan las denuncias respectivas, sin embargo no podrá aplicárseles responsabilidad penal derivada de esta omisión, a menos que se compruebe la comisión de alguno de los delitos tipificados en el Código Penal sea para su beneficio o a favor de los involucrados.

En otro sentido, y con referencia a los servidores públicos señalados en el 1er. Párrafo del Artículo 110 Constitucional, es de observarse que para la aplicación de cualquier penalidad, nuestra propia Carta Magna en su Artículo 109 fracción I determina que primeramente deberá desahogarse un Juicio Político, determinándose que esos servidores públicos son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

los Consejeros de la Judicatura Federal, Los Secretarios de Despacho, Los Jefes de Departamento Administrativo, Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, El Jefe 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 y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, El Consejero Presidente, Los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, Los Magistrados del Tribunal Electoral, Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

2.4.- Responsabilidad Política

De acuerdo a lo ya expuesto sobre los tres anteriores tipos de responsabilidad, solo nos restaría señalar sobre el particular, que surge al momento o como consecuencia de las irregularidades administrativas cometidas por servidores públicos que realizan funciones de gobierno y de dirección, que afectan intereses públicos fundamentales o del buen despacho de los asuntos, lo que dará lugar a la instauración de a un juicio político.

Consideramos pertinente mencionar que al igual a lo expuesto en párrafos anteriores, constitucionalmente dicho Juicio Político también será aplicable al Presidente de la República, pero sólo en los casos de violaciones graves a la Constitución o traición a la patria y que a diferencia de los Juicios Políticos que se siguen a los servidores públicos que se han mencionado con anterioridad, es la Cámara de Diputados la que instrumenta la acusación y la Cámara de Senadores la que erguida en Gran Jurado resolverá sobre la responsabilidad del Presidente.

Es claro que existen diferencias que marcan los niveles de los servidores públicos, por lo que a los antes enunciados diversos autores los han catalogado como funcionarios de alto nivel, mismos a los que el Juicio Político les brinda una protección con la finalidad de que la función que practican por la importancia que reviste, requiere no verse entorpecida para el efecto de facilitar los procedimientos expeditos que requiere la función pública, evitando también así que por las denuncias que pudieran hacerse de manera infame esos funcionarios, entorpecieran sus actividades, de lo cual es posible establecer la importancia de la declaración de procedencia que se emite previo al Juicio Político que se mencionan en el Artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que a la letra dice:

“Artículo 6°. Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

En una retrospectiva sobre las responsabilidades que pudieran determinarse a los funcionarios o servidores públicos, podemos señalar al Juicio Político como uno de los procedimientos que se ha mencionado anteriormente y que coadyuvan a determinar la responsabilidad penal, por consideración a esto y en un afán de no abuso de espacio, sólo nos limitamos a enunciar dicho Juicio en virtud de que lo basto de su desglose, implicaría analizar instancias que de acuerdo al estudio que se realiza respecto del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no sería factible para dilucidar de manera breve, en virtud de que tanto el procedimiento para el Juicio Político como el procedimiento materia de nuestro análisis, son instancias que se desahogan de manera diferente y aplicables a servidores públicos que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha diferenciado.

Capítulo III

El Procedimiento Administrativo Disciplinario de la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 3.1. - Disposiciones legales que regulan el procedimiento.
 - 3.1.1.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y el Procedimiento Administrativo.
- 3.2. - Autoridades facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - 3.2.1.- Medios que permiten el conocimiento de hechos que son motivo de responsabilidad.
 - 3.2.2.- Elementos que intervienen en las quejas y denuncias.
- 3.3.- Procedimiento para determinar la responsabilidad con base en una investigación.
 - 3.3.1.- Acuerdo de Improcedencia.
 - 3.3.2.- Responsable.
- 3.4.- Disposiciones aplicables de manera supletoria para dar cumplimiento al citatorio señalado en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - 3.4.1.- Audiencia de Ley
 - 3.4.2.- Medios de Impugnación.

CAPITULO III

El Procedimiento Administrativo Disciplinario de la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.1.- Disposiciones legales que regulan el procedimiento disciplinario.

A fin de comprender de manera adecuada el procedimiento materia medular de nuestro análisis, es necesario mencionar que de acuerdo al primer párrafo del Artículo 108 Constitucional comprendido dentro del Título Cuarto de ese Ordenamiento Legal, se dispone que entre otros sujetos de responsabilidad están considerados los funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

A este respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya vigencia inició en el año de 1982, dispuso en su Artículo 1º lo que a la letra dice:

- Art. 1º.-** Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de;
- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
 - II.- Las obligaciones en el servicio público;
 - III.- La responsabilidad y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
 - IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
 - V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero y;

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Asimismo en el Artículo 2º. de esa ley se dispone:

“Art. 2º.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Al tenor de estas disposiciones valdría hacer notar, que aún cuando el Artículo 108 que se ha mencionado clasifica prácticamente como servidores públicos a cualesquier individuo que preste sus servicios al Estado, en el numeral 109 de la misma Constitución fracciones I y III, se hacen las distinciones de esos servidores públicos respecto a quienes habría de aplicárseles o no un Juicio Político.

En este sentido se dispone en la fracción I ya aludida, que se impondrán mediante Juicio Político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, dentro del cual se menciona entre otros; a los Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte etc.; asimismo en la fracción III se determina la aplicación de sanciones administrativas a dichos 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.

Como se puede observar, existen distinciones en las fracciones antes expuestas, en virtud que en ese marco se clasifican a servidores públicos a quienes para poder aplicárseles alguna sanción, por las irregularidades en que hubieren incurrido con motivo y durante el desempeño de sus cargos, se hace necesario sujetarlos a un Juicio Político siendo esta la razón por la prácticamente nos atrevemos a establecer una diferencia entre los altos funcionarios y los servidores públicos ordinarios, es decir a los primeros deberá sujetárseles a un Juicio Político tal y como se señala en el artículo 110 Constitucional y el 5º de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a los segundos a un Procedimiento Administrativo Disciplinario, tal y como se establece en el artículo 113 de nuestra Carta Magna y fracción I del Artículo 64 de la ley ya invocada. Esta consideración la hacemos al tomar en cuenta que por su propia naturaleza, tanto el Juicio Político como el Procedimiento Administrativo Disciplinario, se desarrollan de manera distinta, en etapas diferentes, ante autoridades desiguales y lo mas importante, que estos procedimientos son aplicados a servidores públicos que no ostentan la misma jerarquía.

Una vez hechas estas consideraciones, procederemos al análisis y desglose del Procedimiento Administrativo Disciplinario antes mencionado, el cual es el objeto de nuestro análisis.

3.1.1.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) y el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Con sustento en todo lo ya expuesto, antecedentes en los que se pretendió precisar de una manera objetiva nuestra materia de estudio, diremos que los Artículos 46 y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que reglamentan lo ordenado por el Artículo 113 Constitucional, disponen lo siguiente:

“Artículo 46.- Incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley”.

“Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, sin perjuicio

de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas...”

En este último Artículo que consta de XXIV fracciones, se establecen las obligaciones que debe de cumplir todo servidor público, mismas que en obvio de repeticiones innecesarias y para el efecto de un no abuso de espacio, solo las enunciaremos limitándonos a señalar que cualquier funcionario, empleado o persona que desempeñe alguna función en la Administración Pública, se encuentra de acuerdo a la Ley de la Materia sujeto a cumplir las obligaciones propias de su cargo, mismas que se encuentran plasmadas como ya dijimos en las fracciones antes enunciadas del Artículo 47 de la citada Ley, el cual fue adicionado en el año de 1994 pues hasta antes de esta reforma, solamente contaba con XXII de esas fracciones, por lo que la falta de cumplimiento a esos preceptos legales por parte de cualesquiera de esos servidores públicos, originaría una responsabilidad en su contra y en consecuencia la aplicación de medidas correctivas para esas omisiones.

Ahora bien, una vez ubicadas las obligaciones a cumplir por parte de los servidores públicos de referencia, es conveniente precisar cuales son los medios a través de los que se conocen, detectan y registran las presuntas violaciones llevadas a cabo por esos empleados respecto de lo dispuesto en el artículo antes referido, con el objeto de obtener elementos que permitan el inicio de las investigaciones correspondientes, de cuyo resultado se valorará si ha lugar a la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario y consecuentemente a la sanción aplicable a esas conductas, a cargo de las Autoridades facultadas por el mismo Ordenamiento Legal, mismas que se señalan a continuación.

3.2.- Autoridades Facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Artículo 3º de la Ley de referencia, se dispone cuales son las

Autoridades competentes para la aplicación de ese ordenamiento, indicando que son: las Dependencias (Secretarías), Entidades, Congreso de la Unión, Departamento del Distrito Federal, así como los diferentes Tribunales y Organos Jurisdiccionales "que determinen las Leyes".

Por otra parte es el Artículo 60 de la misma Ley, el que faculta a las Contralorías Internas dependientes jerárquica y estructuralmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para aplicar las sanciones correspondientes a los servidores públicos omisos de las obligaciones contenidas en el Artículo 47 de dicho Ordenamiento Legal. En este sentido resulta importante mencionar que hasta el 24 de diciembre de 1996, era solo la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de los Tribunales y Organos Jurisdiccionales, del Departamento del Distrito Federal y los Coordinadores de Sector en el caso de las Entidades, las facultadas para aplicar tanto el Procedimiento Administrativo Disciplinario como las sanciones correspondientes a los infractores de la Ley, sin embargo y debido a las reformas que sufrió ese Ordenamiento Legal publicadas en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, los Organos Internos de Control pasaron a depender jerárquica y estructuralmente de la Secretaría en comento, facultándose a sus correlativos en las Entidades Paraestatales para el efecto de que pudieran aplicar el procedimiento materia de este análisis.

A mayor abundancia de esto último, conviene aclarar que con anterioridad a las reformas a la Ley, el Artículo 60 no contemplaba a las Entidades como Autoridades facultadas para la aplicación de la misma, ya que solamente disponía esa facultad para la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Dependencias del Ejecutivo Federal, además de indicar que en el caso de dichas Entidades, eran los Coordinadores de los Sectores de éstas los indicados para la aplicación de la Ley y por ende las Contralorías de esas Paraestatales, no eran competentes para aplicar el Procedimiento Administrativo

Disciplinario ni emitir resoluciones, modificándose lo anterior a partir de las reformas ya mencionadas en las que se facultan a esos Organos Internos de Control de la Entidades para llevar a cabo tanto el procedimiento, como para aplicar las sanciones a que hubiere lugar.

Podemos captar que el espíritu del legislador que modificó esta Ley, pretendió dar fluidez y economía procesal a las instancias que culminarán con la resolución correspondiente, en los casos de omisiones a la norma, en virtud que de acuerdo a lo que disponía la Ley antes de ser modificada y en el supuesto de que la Contraloría Interna de alguna Entidad detectará o conociera de alguna violación a la Ley que se invoca, a cargo de algún servidor público de su adscripción, era el Coordinador de Sector (Dependencia a la que perteneciera la Entidad) a través de su Organo Interno de Control, quien estaba facultado para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo Disciplinario y emitir la sanción respectiva, es decir, en hipótesis la Contraloría Interna de origen (Entidad) detectaría la irregularidad y llevaría a cabo la investigación respectiva, consecuentemente y al no tener facultades para realizar el Procedimiento Administrativo Disciplinario en los casos procedentes y para emitir la resolución, debería turnar a los antecedentes del caso al Coordinador de Sector, quien a su vez los enviaría a su Contraloría Interna para que procediera en consecuencia, con lo que evidentemente se originaba dispendio en los tiempos procesales que evitaban una expedita resolución de los casos.

A fin de dar celeridad y economía procesal a la aplicación de la Ley como ya lo expusimos anteriormente, en la actualidad dicho Artículo 60 ya fue modificado, por lo que las Contraloría Internas de las Entidades ya se encuentran facultadas para llevar a cabo Procedimientos Administrativos Disciplinarios y emitir sanciones. Lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el decreto emitido el 24 de Diciembre de 1996 en el cual se reformaron los artículos siguientes:

a).- Artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública,

relativo a las facultades que tiene el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para remover y designar a los titulares de los Organos Internos de Control de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

- b).- Primer párrafo y fracción I del Artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en lo concerniente a que dispone que los Organos Internos de Control serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, recibirán quejas, investigarán y en su caso por conducto del titular de la Contraloría Interna o del Area de Responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos de la Entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia.
- c).- Artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a señalar que, para los efectos de esa Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues previo a las modificaciones a ese ordenamiento, esa dependencia se denominaba Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- d).- Artículo 56 del mismo Ordenamiento citado en el inciso anterior, relativo a que las sanciones económicas serán aplicadas por las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades.
- E).- Artículo 57 de la ley en cita, en el que se dispone que las Contraloría Internas de las Entidades, son competentes para conocer de hechos que sea causa de responsabilidades imputables a servidores públicos, determinar si la misma se acreditó y en consecuencia imponer las sanciones que correspondan y,
- f).- Artículo 60 de la multicitada Ley, el cual indica que la Contraloría Interna de cada Dependencia o Entidad, será competente para imponer sanciones

disciplinarias.

3.2.1.- Medios que permiten el Conocimiento de hechos que son motivos de responsabilidad.

Una vez ubicadas las Autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y precisadas las facultades inherentes a los Organos Internos de Control para la ejecución del Procedimiento Administrativo Disciplinario contenido en la fracción I del artículo 64 de ese Ordenamiento Legal, procederemos a ubicar los medios por los cuales se conocen o se detectan los hechos que dan origen a responsabilidades administrativas y en algunos casos a delitos.

Dentro de los medios mas comunes para exponer los medios de referencia, encontramos la queja y/o denuncia, ambas pueden ser presentadas por cualquier persona en las instancias correspondientes que se sienta afectada en sus derechos, haya sufrido algún daño o tenga conocimiento de alguna irregularidad a cargo de algún servidor público.

El precepto legal que apoya esta instancia, es el artículo 49 de la Ley de la materia que a la letra dice:

Art. 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.

Este numeral complementa con el artículo 50 de esa Ley, toda vez que en lo sustantivo dispone que las quejas y denuncias que se presenten, deben de ser respetadas por los servidores públicos que conozcan de ellas, sin que se causen molestias a quienes las hayan interpuesto por escrito o de manera verbal, o se inhiban a las personas para evitar que las formulen.

Cabe señalar que en relación a las quejas o denuncias, es común encontrar que las mismas pueden ser del tipo anónimo, por lo que respecto a esta situación peculiar, en la experiencia práctica este tipo de inconformidades es desechada de plano, a excepción de que por el contenido de ellas se desprendan elementos suficientes que por su propia naturaleza, hagan posible determinar alguna responsabilidad.

Sobre el particular resalta en la actualidad, la forma en que en algunas ocasiones los medios de difusión masiva (notas periodísticas, noticias por radio o televisión, artículos en revistas, telefonemas, etc.) son vías por las cuales es posible poner del conocimiento de la Autoridad correspondiente la existencia de una queja o denuncia.

Otra vía que sirve para conocer de hechos que dan origen a responsabilidad administrativa, son los actos de fiscalización periódica o comúnmente llamados auditorías, cuya finalidad es obtener resultados en los que sea posible determinar si las actuaciones que lleven a cabo los servidores públicos por motivo o en el desempeño de sus cargos, están apegados a la normatividad Institucional, ya que en diversas ocasiones de los resultados que se obtienen, se detectan daños al patrimonio de la Administración Pública que son tipificados como delitos y que además de la responsabilidad de tipo administrativo que de ellos se desprende, dan origen a una responsabilidad de tipo penal.

De lo antes expuesto estaremos en condiciones de concluir que las quejas o denuncias, pueden surgir por motivo o como consecuencia de que algún acto

irregular a cargo de servidor público omiso de las obligaciones contenidas en las XXIV fracciones del Artículo 47 de la Ley ya citada.

3.2.1.- Elementos que intervienen en las quejas y denuncias.

Con base a lo que ya hemos señalado, podemos decir que los elementos que conforman una queja son:

- a).- Quejoso o Denunciante**
- b).- Autoridad que conoce**
- c).- Presunto responsable**

Respecto al quejoso o denunciante como ya lo expresamos anteriormente, puede ser cualesquier persona que se sienta afectada en sus derechos o haya sufrido un daño como consecuencia de una irregularidad cometida por algún servidor público, sin embargo convendría que el o los inconformes en las quejas o denuncias, señalen su nombre y domicilio así como los motivos por los que se presentaron esas promociones, con el objeto de que la inconformidad puede proceder.

El segundo elemento que hemos citado, es la Autoridad que conoce de las quejas o denuncias, a este respecto lo usual es que los inconformes acudan ante las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública, áreas facultadas para recibir estas promociones, con lo que se inicia la investigación de los hechos que las motivaron, para el efecto de determinar la posible responsabilidad y en su caso emitir la sanción correspondiente.

Por presunto responsable podemos entender al servidor público que omitió cumplir con alguna de las obligaciones inherentes a su cargo, siendo recomendable para el mejor desahogo de la queja o denuncia, el que el o los afectados señalen el nombre, el cargo, horario y el área a que está adscrito ese

empleado y especificar de manera precisa en que consistió la conducta que ejecutó.

3.3.- Procedimiento para determinar la responsabilidad con base en una investigación

Se hace necesario para determinar la existencia de responsabilidad, que ésta sea debidamente precisada, pues consideramos que es importante diferenciar lo que es un responsable a un presunto responsable, es decir, en los momentos en que se genera una queja o denuncia en contra de algún servidor público, este debería ser considerado como presunto responsable en virtud de que esa responsabilidad no está plenamente comprobada, sin embargo como puede constatarse en la Ley de la Materia, la misma no distingue ambos conceptos pues solo considera la calidad de presunto. Es sobre este particular que se debe practicar en primera instancia, una investigación que permita obtener los elementos necesarios que sirvan para el esclarecimiento de los hechos motivos de las quejas o denuncias.

En este supuesto creemos oportuno mencionar que aún cuando en la propia Ley que se maneja, no existe un término perentorio para el inicio, desahogo y conclusión de esa investigación, dicha indagatoria debe ser realizada en un tiempo prudente, sin embargo debido a la falta de una debida regulación de esta etapa procesal en la Ley de la Materia, se corre el riesgo que sea la propia Autoridad que conozca de las quejas y denuncias, la que fije al arbitrio el desarrollo de esa investigación surgiendo el riesgo de que con motivo del desahogo tardío de una investigación, operen los plazos de prescripción consignados en el propio Ordenamiento Jurídico, dentro de cuales la Autoridad puede aplicar las sanciones correspondientes, términos de los que hablaremos en los siguientes renglones.

3.3.1.- Acuerdo de Imprudencia.

Una de las facultades que inherentes a su cargo tienen las Autoridades que conocen de las quejas y denuncias, es la de emitir los acuerdos necesarios para la recepción, trámite y pronta resolución de los casos correspondientes a esas inconformidades, por lo que tomando en consideración dichas facultades, en la experiencia práctica es común observar que en ocasiones derivado de las investigaciones practicadas por las quejas y/o denuncias presentadas en contra de algún servidor público no se acreditó la responsabilidad del mismo, lo que establece la improcedencia de la misma, en este sentido lo procedente es que la Autoridad emita un Acuerdo de Improcedencia para resolver el asunto, en consecuencia dicho auto tendrá la finalidad de solucionar de forma expedita los casos y ordenar se archiven los expedientes instruidos por motivo de las quejas o denuncias improcedentes.

Del análisis de estos antecedentes, ese tipo de acuerdos a nuestro juicio permite evitar que de manera innecesaria e injusta se aplique a un servidor público a quien con sustento en los resultados que arrojó la investigación oficiosa, se determine inocente, el Procedimiento Administrativo Disciplinario que contempla la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que esa instancia que el propio numeral no precisa claramente, se ha destinado de manera ordinaria para su aplicación a aquellos inculcados a quienes por los resultados obtenidos durante las investigaciones ordinarias realizadas por los Organos Internos de Control, se les ha comprobado su responsabilidad.

3.3.2.-Responsable.

De los casos en que como resultado de la investigación practicada por el Organismo Interno de Control correspondiente, se determine la existencia de elementos suficientes para acreditar la responsabilidad a cualesquier servidor público, podremos considerar hasta esos momentos y con sustento en esos

resultados, la existencia de responsabilidad a cargo del involucrado, a este respecto vale mencionar que la Ley de la Materia no establece el momento procesal cuando el presunto responsable toma la calidad de responsable, limitándose a señalar en la fracción I del Artículo 64 de referencia, que se "citará al presunto responsable", por lo que en este sentido es posible constatar la ausencia de claridades en la Ley, inclusive en lo referente al procedimiento a desahogar para la investigación de las quejas y denuncias, debido a esto y para el efecto de mejor proveer la aplicación de la fracción I del Artículo 64 a que nos hemos referido, consideramos que la citada disposición debería contener el precepto citara al responsable en sustitución del presunto responsable, pues en no pocas ocasiones el procedimiento contenido en esa disposición, se aplica a un servidor público sin haberse llevado a cabo las investigaciones correspondiente que acrediten la calidad de responsable.

Podría parecer que la comparecencia de un presunto responsable o un responsable no variaría el sentido de la Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario materia del presente estudio, pero nos atrevemos a señalar que el objetivo a perseguir por las investigaciones que se realicen previas a esa etapa, es el de la economía procesal para una rápida solución de los casos, es decir, que en la etapa de investigación existen posibilidades de resolver cualquier caso, por lo que derivado de la ausencia de elementos resultantes en esa indagatoria para acreditar alguna responsabilidad, se estaría en la posibilidad de emitir un Acuerdo de Archivo, con lo que dejaría de distraerse el tiempo ocupado para el desahogo de la Audiencia de Ley respectiva plasmada en la fracción I del Artículo 64 de la Ley de la Materia, además de evitar el gasto originado por el traslado realizado por los servidores públicos involucrados hasta el área designada para la realización de la Audiencia de Ley.

Ahora bien y en el supuesto de que de la investigación realizada por alguna queja o denuncia, se acreditara la responsabilidad de el o los presuntos involucrados, tampoco existe en la Ley procedimiento previo mediante el cual se de a conocer a

ese responsable los resultados de la indagatoria por los cuales es considerado como tal, ya que como ocurre en la práctica ordinaria se les cita directamente a la Audiencia de Ley dentro del un término perentorio, el cual no puede ser menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles para el desahogo de esa etapa.

3.4.- Disposiciones aplicables de manera supletoria para dar cumplimiento al citatorio señalado en la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es común observar en la experiencia práctica de los Organos Internos de Control, los impedimentos emanados por la poca claridad de esa disposición, en lo relativo a la forma de citar el presunto responsable, a este respecto es la propia ley la que en su Artículo 45 señala:

"Art.45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducentes las del Código Penal".

Aun con lo dispuesto por el artículo que antecede, consideramos que la supletoriedad dispuesta en ese numeral es con relación al Juicio Político, para la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal, sin embargo por este antecedente debemos nuevamente realizar la distinción entre los diferentes niveles de servidores públicos, así como los procedimientos aplicables a cada uno y el tipo de violaciones cometidas a la Ley, pues a unos les corresponde el Juicio Político y a otros el Procedimiento Administrativo Disciplinario, con lo que podemos establecer que en lo no previsto por la Ley respecto del Juicio de referencia, supletoriamente podrán aplicarse esos dos Ordenamientos Penales, sin embargo la Ley no consigna certeza jurídica respecto a que si la misma supletoriedad consignada, será aplicable también en todo lo no previsto en un Procedimiento Administrativo Disciplinario, en la fracción I del

Artículo 64 en comento, respecto del procedimiento para citar al presunto responsable.

Es por motivo de esta "vacatio-legis" que la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el año de 1994, tratando de cubrir esta deficiencia de la Ley, emitió una "Guía para la Aplicación de Responsabilidades" en la que podían "apoyarse" las Contralorías Internas para el desahogo del procedimiento dispuesto en el artículo antes mencionado, documento en el que se hizo especial señalamiento de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles respecto de todo lo no previsto en esa etapa procesal, pero normativamente y legalmente no se resolvió esa deficiencia en virtud de que esa guía no fue de carácter legislativo.

Con este panorama y siguiendo el objetivo de complementar el multicitado procedimiento con las disposiciones supletorias adecuadas que coadyuvan a su mejor desahogo, los Organos Internos de Control han fundamentado la supletoriedad aplicable a la Ley e la Materia en la jurisprudencia establecida por los Tribunales Colegiados de Circuito, siguiendo el principio que reza que la supletoriedad sólo podrá aplicarse para la interpretación de disposiciones o para integrar una omisión en la ley, a saber dicha jurisprudencia establece:

"Supletoriedad de la ley, requisitos para que opere.

Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de la norma respecto de otra son:

- a).- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio.
- b).- La previsión de la Institución Jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de la supletoriedad.

- c).- Que no obstante esta prevención, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria y
- d).- Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la Institución suplida.

Ante la falta de uno de estos requisitos no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra".

Tomando como referencia lo anterior, son los Artículos 310, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 319, 321 y demás relativos y aplicables del Código sustantivo, relativos a la forma de notificar, los que son considerados deben aplicarse de manera supletoria para la citación del presunto responsable a la Audiencia de Ley, por lo que es importante tomar en cuenta que es el Artículo 310 antes citado, respecto del oficio-citatorio emitido por el Organó Interno de Control, el que dispone el acudir al domicilio particular del presunto responsable, para entregarle personalmente copia íntegra autorizada en la que se contiene la irregularidad que se le imputa, con el objeto de que se presente a la Audiencia de referencia, así mismo en esa notificación se le hará saber cuáles son esas violaciones a la ley y su derecho a ser asistido de un defensor y a presentar las pruebas que considere pertinentes para su defensa.

Relativo a esto el propio Artículo 310 indica lo procedente para los casos en que no sea posible encontrar a la persona a notificar, ordenando dejar un citatorio en el domicilio del presunto responsable, para espere al notificador al día siguiente y a la hora indicada por este, con el objeto de entregarle el documento en que se consigna su responsabilidad(oficio citatorio) y por el que se le notifica que debe comparecer a la Audiencia de Ley.

En el caso que el servidor público ha notificar se negare a recibir la

notificación, o en su defecto la persona con quien se entiende esta diligencia así lo hiciere, se procederá a desahogar esa diligencia por medio de instructivo, es decir que la notificación surte efectos en los momentos en que se fija en la puerta de la casa ubicada en el domicilio del presunto responsable, el documento correspondiente que contenga la responsabilidad imputada, debiendo procederse según lo dispone ese numeral a consignar la razón de tal circunstancia en un acta que se levante exprofeso para este hecho.

Por lo que toca a las demás disposiciones relativas a la notificación que se han citado en el párrafo anterior, en las mismas se establece la forma y los medios idóneos para desahogar esta etapa procesal, destacando la notificación que se puede practicar en el domicilio correspondiente al área de trabajo del presunto responsable. así como la que se efectúa a través de edictos publicados en tres ocasiones y de siete en siete días en un Diario de circulación nacional y en el Diario Oficial de la Federación. Una vez concluida la notificación ésta surtirá efectos al siguiente día hábil en que se practicó, debiéndose esperar el cumplimiento del término perentorio que se señale en dicha notificación, con lo que dará lugar a la realización de la Audiencia de Ley.

3.4.1.- Audiencia de Ley

Cumplimentados los requisitos obligatorios para la notificación del presunto responsable y transcurrido el término perentorio señalado en el oficio citatorio, se desahoga la Audiencia de Ley respectiva, misma que podrá ser diferida por una sola vez si así lo solicita y justifica el inculpado, etapa procesal que debe cumplir con todas las formalidades marcadas por la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que la regula, por lo que deberá acreditarse la personalidad tanto de las autoridades interventoras en ese acto como del presunto responsable y los testigos que ofrezca, esta misma formalidad la deberán de cumplir el defensor que designe.

Una vez declarada abierta esta etapa, se procederá integrar en el cuerpo del acta que se levante las irregularidades que se imputen al servidor público involucrado, así como los resultados de la investigación oficiosa practicada por parte del Organismo Interno de Control para el esclarecimiento de esas omisiones, acto seguido se dará la palabra al presunto responsable y en su caso al defensor que haya designado, para que declaren lo que a su derecho convenga con relación a esas imputaciones. Continuando dentro de la misma audiencia, se abrirá la etapa de pruebas con base a un acuerdo dictado por la Autoridad instructora, en la que el procesado podrá ofrecer las que considere idóneas para su defensa, mismas que la autoridad en apego a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado de manera supletoria, deberá de valorar y en su caso aceptar o desechar, haciendo el señalamiento en el acuerdo de mérito.

Concluido el período de ofrecimiento de pruebas y con base al acuerdo que emitió la Autoridad, ésta de manera discrecional podrá diferir el desahogo de las pruebas que considere no puedan realizarse en ese instante, si considera que concurren circunstancias no imputables al oferente que impiden su desahogo y fijará una fecha para este efecto, así mismo en el caso de que las pruebas fueran desahogadas en su totalidad, la autoridad en la audiencia de ley lo señalará y dará por cerrada esa instancia, declarando de inmediato abierta la etapa de alegatos en la cual tanto el presunto responsable como su defensor podrán hacer las consideraciones que estimen pertinentes.

Una vez desahogada la etapa de alegatos, la Autoridad podrá dar por cerrada el acta de la Audiencia de Ley, quedando a su juicio el disponer de la práctica de otra u otras audiencias que considere necesarias para mejor proveer el asunto y el esclarecimiento de las irregularidades imputadas.

Como instancia final del procedimiento y previo cumplimiento de las etapas procesales ya mencionadas, la Autoridad procederá emitir la resolución

correspondiente dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de la Audiencia de Ley y demás diligencias que considere deban haberse desahogado para la resolución del caso, dicho fallo podrá ser en sentido absolutorio o condenatorio y deberá ser notificado al afectado en igual forma que el oficio citatorio ya mencionado con anterioridad, con apego a lo dispuesto por los artículo 310 y demás relativos y aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el supuesto de que la resolución que se emita fuera en sentido condenatorio, el catálogo de sanciones que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone para los casos en concreto, están dispuestas en el Artículo 53 del Ordenamiento antes invocado, que consisten: Apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por lo que debe observarse obligatoriamente para la emisión de dicha resolución lo que dispone el Artículo 54 de la misma Ley.

3.4.2.- Medios de Impugnación

Una de las Garantías Individuales del servidor público afectado por de una resolución administrativa, es la consignada en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Artículos 70, 71, 72 y 73, en este sentido hemos considerado importante desglosar estos preceptos legales a fin de que contribuyan al análisis que hemos realizado, normas que a la letra disponen:

“ARTICULO 70 - Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus

servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes”.

“ARTICULO. 71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se impondrá dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida”.

Esta disposición contiene además tres fracciones en las que se establecen los requisitos para procedencia de ese recurso, por lo un afán de no abuso de espacio solamente las tendremos por enunciadas.

En igual sentido en Artículo 72 dispone lo siguiente:

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

- I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación ; y
- II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;
 - a).- Que se admita recurso ;
 - b).- Que la ejecución de la resolución recurrida, produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y,
 - c).- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.”

Finalmente el Artículo 73 reza:

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

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

Es importante que de la observación y análisis de los Artículos anteriores, podemos determinar que la Garantía de Legalidad implícita en ellos, no es tan solo para el servidor público afectado por una resolución, sino también para el propio Estado a quien en el Artículo 74 de la misma Ley, también concede el derecho de impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

De todo lo concerniente a la etapa procesal motivo de nuestro análisis, consideramos fundamental tomar en cuenta lo que se refiere a los términos de prescripción que se relacionan con la facultad de la Autoridad para perseguir y sancionar las irregularidades administrativas en que incurran los servidores públicos sujeto a la Ley de la Materia, dichos términos se encuentran implícitos en el Artículo 78 del Ordenamiento de mérito, mismos que al inicio de la vigencia de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos eran insuficientes y provocaban que por lo tardío del inicio de las investigaciones oficiosas que realizaban las Contralorías Internas, derivadas de las quejas y denuncias que recibían, las facultades de la Autoridad par aplicar el Procedimientos Administrativo Disciplinario prescribieran y en consecuencia dejaran de aplicarse e las sanciones respectivas.

Por motivo de lo antes expuesto, el Artículo 78 de referencia se reformó en lo sustancial para quedar de la siguiente forma:

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

- I.- Prescribirán en un año sin beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal,
y
II.- En los demás casos prescribirán en tres años”.

Creemos que es relevante el que los plazos para la prescripción se hayan modificado, en virtud de que hasta antes de las reformas del citado Artículo, el término indicado para la primera fracción era de tres meses y de un año para la segunda, además de que a la reforma de este numeral se agregó la fracción III por la que el Legislador dispone otro derecho adjudicable a los particulares, en el sentido de que pueden solicitar del Estado el pago de daños y perjuicios que hayan sufrido con motivo de irregularidades administrativas o delitos causados por servidores públicos, antecedente que podemos relacionar con la responsabilidad civil ya tratada en capítulos anteriores.

En nuestra opinión otra laguna jurídica que presenta la Ley de la Materia respecto de este Artículo, es aquella que se relaciona con la interrupción de la prescripción, debido a que en ese Ordenamiento Jurídico se dispone que ésta opera al momento en que se inicia el Procedimiento Administrativo Disciplinario en contra de algún servidor público, sin embargo no especifica a partir de que momento la prescripción vuelve a correr, situación que en no pocas ocasiones origina que la Autoridad al momento de interrumpirla, unilateralmente dispone del tiempo a su arbitrio para emitir la resolución correspondiente, fallo que en la práctica cotidiana de los Organos Internos de Control rebasa por mucho el término de 30 días fijado por la propia Ley, originando en ocasiones que el servidor público sea notificado de la resolución no solo en meses posteriores a que concluyó el procedimiento materia de nuestro estudio, sino hasta en años.

De acuerdo al breve análisis que hemos hecho del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consideramos que solamente

restaría señalar brevemente lo dispuesto en el Título Cuarto de la misma Ley que regula el registro patrimonial de los Servidores Públicos, en el que se contienen los Artículos 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 que disponen los procedimientos a seguir, en los casos en que se detecten signos de riqueza ostensibles y notoriamente incongruentes a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, así como los medios por los cuales este último puede impugnar los actos de fiscalización a los que se encontró sujeto por motivo de esos numerales, pudiendo comprobar mediante este derecho la inexistencia de la irregularidad que se le imputa.

De acuerdo a lo anterior, los numerales citados establecen un control destinado a que los servidores públicos quienes por motivo o en ejercicio de sus cargos, manejen las partidas o recursos de la Administración Pública de manera honesta y en apego a la Ley de la Materia, de esta forma se pretende evitar que durante el desempeño de esas encomiendas, dispongan u obtengan beneficios personales o económicos que acrecienten ilícitamente su patrimonio, siendo necesario precisar la legislación aplicable para sancionar los delitos de esta índole en que incurrieran los servidores públicos sujetos a dicho Ordenamiento Jurídico, por lo que en este sentido el Artículo 86 de la ley de la materia en lo sustancial dispone:

“ARTICULO 86.- Serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal, los servidores públicos que incurran en enronquecimiento ilícito.....”

Este numeral correlativo del Artículo 90 de la misma Ley, establece los lineamientos a través de los cuales la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá realizar ante el Ministerio Público una declaratoria de que el funcionario sujeto a una investigación, no justificó la procedencia ilícita del incremento sustancia de su patrimonio o bienes, para el efecto que el Representante Social proceda conforme a sus facultades.

De los conceptos jurídicos vertidos en los artículos anteriores, es posible aplicar un Procedimiento Administrativo Disciplinario a los omisos del cumplimiento en la declaración patrimonial, pues consideramos que si la propia Ley dispone expresamente que deben presentarla, la falta de cumplimiento a esta obligación ubicaría implícitamente al servidor público responsable, dentro de los supuestos enmarcados en las hipótesis jurídicas de las XXIV fracciones del Artículo 47 del multicitados ordenamiento.

recaen a los mismos.

4.1 Problemática actual.

Consideramos también que el principal sentido de esa Ley ha sido prevenir y castigar la comisión de irregularidades administrativas a cargo de los servidores públicos sujetos a dicho Ordenamiento, no obstante ese objetivo en su mayoría de veces no se logra esta meta, pues es común observar en la experiencia práctica derivada de las actuaciones realizadas por los Organos Internos de Control, que una gran mayoría de esos empleados ignoran o desconocen el catálogo de obligaciones a cumplir dispuestas en las fracciones XXIV del Artículo 47 de esa legislación.

Estamos convencidos que esta problemática se debe a una inadecuada e insuficiente difusión por parte de la propia Autoridad, de las normas correspondiente a observar por los propios servidores públicos, concretamente de las fracciones del artículo ya mencionado, que les permita conocer cuales son sus obligaciones. Lo Anterior agregado a la marcada falta de interés de esos empleados para conocer las disposiciones que regulan sus actuaciones, consecuentemente por esta apatía, ignorancia o desconocimiento de esos deberes, propicia que un número muy elevado de servidores públicos comentan en igual forma violaciones al Artículo 47 ya referido, no obstante es de aclarar que el desconocer dichas obligaciones no exime a los infractores de la aplicación de las sanciones correspondientes por las irregularidades que hubieren cometido.

4.2 Inexistencia de términos perentorios para la realización de la investigación

Con relación a lo antes expuesto y existiendo el antecedente de alguna irregularidad a cargo de servidores públicos, resulta procedente en apego a lo dispuesto en los Artículos 49 y 50 de la Ley de la Materia, la iniciación y desahogo

oficioso de una indagatoria como etapa procedimental a cumplir cuando se ha infringido la norma, sin embargo podemos asegurar que esta etapa no se encuentra lo suficientemente clara y definida en la propia Ley respecto de los términos perentorios en que debe ser llevarla a cabo.

Al considerar lo sustantivo, fundamental y necesario que resulta el que una investigación se inicie de manera oficiosa, para el efecto de contar con elementos que permitan la solución de los casos, es necesario comentar de manera mas amplia estos aspectos a fin de lograr una mejor comprensión de lo anteriormente expuesto, atreviéndonos a aseverar que debido a la falta de una regulación mas precisa para la realización de una investigación, las Autoridades concedoras de las quejas y denuncias que en su caso son las Contraloría Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública, aplican a su arbitrio los términos de inicio y conclusión de ese proceso.

Es por demás claro que lo anterior incide directamente tanto en la economía procesal que debe seguirse para la resolución de las quejas y denuncias, en el supuesto de que no existan elementos que acrediten responsabilidad, como en la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario respectivo en los casos en los cuales se comprueba su existencia.

Podemos detectar también una ausencia de capacidad, desconocimiento o impericia jurídica por parte de algunas Autoridades encargadas de realizar esta investigación, pues es bien conocido que en la Administración Pública no siempre las quejas o denuncias son interpuestas ante las contralorías internas, hecho que provoca la nula e ineficiente aplicación de esa indagatoria para resolver los casos en un término prudente, debido a que esos Organos Internos de Control conocen de las inconformidades hasta que las áreas o vías en que se recibieron las quejas o denuncias se las turnan y posteriormente inician las investigaciones correspondientes dentro de términos que fijan a su arbitrio.

Si a todo eso agregamos además los cambios de administración y por ende de las Autoridades que en su momento fueron receptoras o dieron seguimiento a las multicitadas inconformidades, podremos entonces asegurar que en un gran número de esos asuntos, la investigación es iniciada cuando han pasado no meses sino hasta años de haberse realizado la conducta infractora, con la consecuente prescripción de la facultad de la Autoridad para sancionar al omiso de la norma.

También nos atrevemos a aseverar que la etapa de investigación, es la parte esencial e imprescindible que existe entre la queja interpuesta y el Procedimiento Administrativo Disciplinario, pues de acuerdo a sus resultados es que las inconformidades pueden o no proceder y dar lugar a la posible resolución de los casos de una manera mas expedita. Al efectuar las indagatorias necesarias y adecuadas previo a la instauración de esa etapa procesal, se pueden obtener elementos específicos para demostrar o no la existencia de responsabilidades, con lo cual y en caso de ausencia de esos elementos, existe la posibilidad emitir de manera expedita la resolución del caso, sin la aplicación del citado Procedimiento

Pensemos como ejemplo, que no existe dentro de los Organos Internos de Control la disposición de ajustarse a la norma para realizar estas investigaciones, el resultado a surgir sería que directa e invariablemente todos los servidores públicos quienes se encontrasen en la situación de denunciados, tendrían que someterse directamente al Procedimiento Administrativo Disciplinario, sin la posibilidad de demostrar su inocencia durante alguna investigación previa a esa instancia.

Ahora consideremos sobre el mismo caso, el que alguien tenga la intención de perjudicar a algún servidor y lo denuncie aún cuando fuera inocente, aplicando la instancia de referencia sin la investigación correspondiente y de acuerdo al simple hecho de que el precitado fue denunciado, implicaría violaciones a los

derechos del denunciado, ya que aun sin haberse demostrado si es o no culpable, se vería obligado a comparecer injustamente a una Audiencia de Ley, además que se utilizaría un tiempo innecesario que es esencial para la actividad del Organismo Interno de Control, el que podría utilizarse para efectuar las indagatorias que permitirían establecer o no la responsabilidad del inculgado.

4.3 Procedimiento administrativo deficiente.

De lo anterior podemos decir que no solamente la etapa de investigación que se desahoga de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene deficiencias, sino que también en si el Procedimiento Administrativo Disciplinario contenido en la misma que deben de afrontar los infractores de la Ley de la Materia, no se encuentra regulado respecto a la forma en que debe citarse al presunto responsable.

En este sentido la experiencia práctica nos ha demostrado, que para el desahogo de la Audiencia de Ley, los Organismos Internos de Control en no pocas ocasiones realizan la citación del o los presuntos responsables con formalidades llevadas a su arbitrio, es decir, por motivo de que en un fragmento de la fracción I ya enunciada solo reza; "citará al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que le imputen...", sin mas aclaración de la formalidad con que se debe desahogar tal citación, propicia que en algunos casos esas Contralorías Internas apliquen supletoriedades de normas improcedentes para lograr la citación, fundamentando tal requerimiento en diversas leyes como la Ley Federal del Procedimiento Administrativo o en el Código de Procedimientos Penales etc., con el riesgo que posteriormente la resolución que se emita en base a esta citación pueda ser combatida en otras instancias

Así mismo podemos señalar que la Ley que se cita, no dispone en el fondo y forma de su contexto, el concepto que consigne cual será la norma supletoria

aplicable a la ausencia de disposición expresa, que señale la formalidad a cumplir en la citación y/o notificación con lo cual la confusión es aún mas marcada, sin embargo, en la práctica diaria realizada por un gran número de Organos Internos de Control, las notificaciones y/o citatorios se realizan conforme a lo dispuesto al Artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles que ordena:

"Art.310.- Las notificaciones personales se harán al interesado a su representante o procurador, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica ...".

De igual forma el citado numeral dispone:

"Si se tratare de la notificación de la demanda, y a la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le dejará citatorio para que espere en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y si no espera, se le notificará por instructiva, entregando las copias respectivas al hacer la notificación o dejar el mismo".

Con fundamento en este Artículo, podemos definir al citatorio respecto de la Ley de la Materia, como el documento a elaborar y entregar en los casos donde no sea posible realizar la notificación en la primera busca, y la notificación al oficio que contiene la resolución o resultados obtenidos durante una investigación previa, en el cual se indica la presunta responsabilidad de un servidor público, el día, hora y lugar, en que debe de comparecer para el desahogo de la Audiencia de Ley.

En tal virtud puede originarse el supuesto que el personal designado para la práctica de la notificación y/o citación, en la primera busca no encuentre a quien deba notificar y/o citar y entregue el documento correspondiente que contiene los resultados de la investigación practicada o las irregularidades imputadas, a una persona distinta al destinatario, omitiendo cumplir lo ordenado en el Artículo que

antecede de elaborar un citatorio para que el notificador sea esperado por el presunto responsable dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de ese citatorio, toda vez que la persona a notificar no se encontró, consecuentemente estas omisiones a la norma serán susceptibles de impugnarse, corriéndose inclusive el riesgo de que la totalidad del procedimiento sea anulada en etapas procedimentales posteriores, por motivo de las violaciones esenciales al procedimiento. Pensamos que este supuesto (que se origina en muchos casos), podría corregirse en los momentos de instaurarse un reglamento de la Ley invocada, el cual determinará claramente la supletoriedad de la legislación aplicable y los procedimientos aplicables para el desahogo de la notificación.

Otra etapa del Procedimiento Administrativo Disciplinario es la correspondiente al ofrecimiento, recepción y desahogo de las pruebas, pudiendo observarse en la letra de la Ley que esta instancia procesal tampoco está debidamente definida, pues la fracción II del multicitado Artículo 64 cita solamente :

Desahogadas las pruebas si las hubiere...”.

No existiendo aclaración alguna o señalamiento de la norma de aplicación supletoria que deba aplicarse para llevar a cabo ese proceso, lo que origina que en diversas ocasiones la Autoridad acepte pruebas improcedentes y en no pocas ocasiones se deseche a su arbitrio las que serían útiles para la resolución del caso.

Aplicando el desenvolvimiento lógico de las consecuencias originadas por esta laguna legal, surge otro inconveniente a superar, que es el relativo a catalogar y aceptar las pruebas ofrecidas por el o los presuntos responsables. En este sentido y para una buena asimilación de lo expuesto, pensemos en un caso peculiar entre muchos otros que ocurren en la práctica ordinaria de las Audiencias de Ley realizadas por los Organos Internos de Control, que permita demostrar la

ineficacia del concepto relativo a las pruebas antes indicadas. Supongamos que en un acto de fiscalización a mas llamado comúnmente "auditoria", los resultados obtenidos por el personal de la Administración Pública responsable de efectuar esa revisión, son negativos e implican responsabilidad administrativa a cargo de un servidor público a quien se le notificarán estos hechos, citándolo a la Audiencia respectiva. Como un derecho constitucional y con objeto de realizar su defensa adecuadamente, el presunto responsable ofrece en esa diligencia entre otras a su favor, la prueba pericial a cargo de personas particulares, con el objeto de que esos expertos realicen un análisis a la documentación base que resulto a la auditoria practicada y en la cual se demuestra la irregularidad.

De este supuesto surgen inconvenientes para establecer de que manera deberá llevarse a cabo, tanto la admisión de la prueba ofrecida, como el procedimiento indicado para su desahogo, situación que se debe a la inexistencia en el contenido de la letra de la ley, del correspondiente procedimiento a cumplir para facilitar su ejecución, o de la supletoriedad aplicable al caso , sin olvidar lo concerniente a la formalidad en que deben protestarse a los peritos y si las Contralorías Internas están facultadas para realizarlo.

Por la problemática del ejemplo antes descrito, podríamos considerar que esta se resolvería al aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles, sin embargo, aún cuando en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios seguidos por las Contralorías Internas se desahogasen las pruebas con apego a la supletoriedad del Código Sustantivo, es peculiar observar que la prueba pericial casi nunca ha sido aceptada por parte de las autoridades responsables de la ejecución del citado Procedimiento, pensamos que tal vez se deba a la gran responsabilidad que se deriva de la guarda y custodia de la documentación resultado del acto de fiscalización, que no puede a la ligera ponerse a disposición de los peritos particulares, sin embargo esto no es óbice de que constituya una irregularidad

Luego entonces nos preguntamos, ¿supletoriamente es posible o no aplicar al Procedimiento Administrativo Disciplinario las disposiciones supletorias relativas al desahogo de las pruebas ofrecidas por los presuntos responsables?, en la práctica se comprueba que esto es factible, pero de una manera unilateral por parte de la Autoridad responsable de desahogarla, pues como ya dijimos queda totalmente a su arbitrio el admitir o desechar las pruebas ofrecidas.

Reiteradamente hacemos el señalamiento que los efectos de lo anterior, se deben a la ausencia de una reglamentación adecuada al Procedimiento objeto de nuestro estudio, que determine concretamente la forma de valoración, recepción y desahogo de las pruebas, ya que aún cuando en la práctica ordinaria la Autoridad se sujeta a lo que dispone supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles con relación a las probanzas, los mecanismos jurídicos para desahogar esta etapa no se realizan de manera uniforme, tal es el caso de la prueba pericial ya citada.

4.4 - Juez y parte en la emisión de las resoluciones.

Hasta este momento de nuestro análisis, hemos podido comprobar que existe una gran necesidad de la reglamentación necesaria para proveer una mejor aplicación y desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Ley, siendo fundamental el normar esa instancia de una manera perfectamente fundada y detallada y aplicando una difusión suficiente de esta reglamentación, con la finalidad de lograr resultados satisfactorios.

Como evidencia de lo anterior, se presenta uno mas de los inconvenientes que nacen derivados de la deficiencia en el alcance del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que emana como resultado del análisis del Artículo 65 de ese Ordenamiento el cual determina :

Art.65.- En los procedimientos que se signan para la investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias, se observará, en todo cuanto sea aplicable a las reglas contenidas en el artículo anterior.

No obstante esta disposición, enfatizamos reiteradamente que en el Artículo 64 en comento, no se establecen de manera clara y precisa, las reglas que deben de observarse para la investigación y la aplicación de sanciones, por lo que en opinión nuestra, estas dos disposiciones reflejan unilateralidad a cargo de la Autoridad facultada para el esclarecimiento y resolución de los asuntos, puesto que en esa posición surge la posibilidad de iniciar y manejar las investigaciones y los resultados emanados de estas a su conveniencia, aspecto claramente reflejado como ya lo mencionamos, en la negativa de la Autoridad de admitir las pruebas periciales que en muchas ocasiones le son ofrecidas, ya que existe la posibilidad de que efectivamente del desahogo de una prueba pericial ofrecida, resulte que las auditorias practicadas por la Autoridad no se realizaron con apego a la norma, con lo que se estaría en riesgo de que la imputación al inculpado se desvaneciera y a contrario implicaría en este sentido responsabilidad a cargo del servidor público que efectuó la auditoria.

Por todo lo anterior determinamos y afirmamos que la problemática podría ser resuelta, si reglamentariamente se definiera la realización de las investigaciones, actos de fiscalización, Audiencias de Ley y emisión de resoluciones, por áreas que no tuvieran participación entre sí o que constituyera una misma área, lo cual evitaría ser juez y parte y contribuiría a un debido desahogo de esas instancias acorde a las Garantías de Audiencia, Legalidad y Seguridad Jurídica de las que debe gozar el servidor público presunto responsable.

Reafirmando esta expresión, podemos inclusive localizar la unilateralidad precitada, en el contenido del artículo 71 de la Ley de la Materia, que indica :

Art.71.- Las resoluciones por las que se impongan sanciones

administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución recurrida."

De la misma manera el citado numeral dispone en sus fracciones II y III :

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

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

En el análisis del contenido de este numeral, se desprende nuevamente la posibilidad que la propia autoridad ratifique su resolución al arbitrio y conveniencia, pues además de esto también puede desechar de plano las pruebas que considere no idóneas.

Ante todo lo anteriormente expuesto, procederemos entonces en sentido retrospectivo a expresar las consideraciones que a nuestro entender, deberían de ser tomadas como fundamento para emisión de un Reglamento que determine la forma de aplicación y desahogo del multicitado Procedimiento Administrativo Disciplinario contenido en la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales quedarían dentro del citado Reglamento en este orden:

ARTICULO 1.- Toda persona considerada como quejoso tendría un término de 90 días para presentar su promoción de queja o denuncia, por los actos realizados por servidores públicos que impliquen irregularidades administrativas que le causen un daño, o produzcan éste a la Administración Pública o a otros Servidores Públicos. En los demás casos ese derecho prescribirá los tres años

Esto lo hemos contemplado al tomar en consideración que este tipo de asuntos en algunas ocasiones, son puestos del conocimiento de la autoridad hasta uno o dos años posteriores a la comisión de esa irregularidad, sea por parte de los denunciante o quejoso e inclusive por alguna área que recibió la inconformidad y que en su momento indebidamente no realizaron las investigaciones correspondientes con oportunidad, trayendo como efecto la prescripción de la facultad de la Autoridad para imponer las medidas correctivas al caso.

ARTICULO 2.- Los servidores públicos encargados de la recepción de las quejas y denuncias, tendrán la obligación de verificar que esas inconformidades contengan los elementos suficientes para su procedencia y registrarlas para su debido seguimiento y resolución.

En este sentido y con base a la experiencia práctica de esta etapa, se ha comprobado que en diversos casos en la presentación de una queja o denuncia, el promovente realmente realiza una solicitud e servicios, confundiendo lo que realmente solicita con una queja o denuncia, pudiéndose agravar mas esta imprecisión, cuando la inconformidad es recibida como tal por parte de la Autoridad, sin que se verifique o clasifique si es o no una queja o denuncia, hecho que origina además de un registro, investigaciones y resoluciones innecesarias que concluirían en un Acuerdo de Improcedencia

ARTICULO 3.- Los servidores públicos de distintas áreas del Organismo Interno de Control, que hayan recibido o tengan conocimiento de alguna queja o denuncia, deberán de turnarlas al área de quejas o denuncias de esa Contraloría Interna, a mas tardar dentro de los cinco días posteriores a su recepción.

En la práctica cotidiana se han suscitado casos en los que el quejoso acude ante el área de quejas y denuncias de la Contraloría Interna al seguimiento de su promoción, y se encuentra con el antecedente de que en esa área no se tiene

conocimiento de su inconformidad, lo anterior se debe a que la vía o instancia distinta al Organismo Interno que recibió la queja o denuncia, no se la turnó con oportunidad para su debida atención, situación que provoca el inicio del registro de tal inconformidad de una manera tardía, lo que origina el riesgo de que los hechos que dieron origen a las irregularidades denunciadas prescriban.

ARTICULO 4.- Las quejas anónimas se desecharán de plano, a menos que por los datos que aporten, se reúnan suficientes elementos para dar procedencia a una investigación.

Lo anterior lo hemos considerado con la finalidad de lograr una economía procesal respecto de la resolución de los casos, debido a que se ha comprobado que en diversas ocasiones las quejas y denuncias no vienen firmadas, o simplemente se elabora el escrito respectivo y se enuncia a un número de personas indeterminado, mismas que sin firmar presuntamente son las que suscribieron ese documento, por lo que señalamos que con este hecho pretenden evadir la responsabilidad que implica la interposición de una inconformidad.

ARTICULO 5.- La investigación no deberá de iniciarse si en la verificación efectuada durante la admisión de la queja o denuncia, se comprueba que los hechos motivos de la misma, no configuran irregularidad alguna

En este supuesto es importante establecer que no todas las quejas o denuncias tienen los elementos necesarios para tener esa calidad, pues en diversos casos se señalan hechos que no se adjudican a servidor público alguno, o simplemente expresan hechos que no son constatables por persona alguna, así también y aun cuando son las menos ocasiones, la supuesta inconformidad puede versar sobre un diferimiento natural del servicio o trámite que se solicita a través de la inconformidad, en consecuencia y al no existir elementos que configuren una queja o denuncia, deberá archivarse el asunto y darse como total y definitivamente concluido, previa elaboración del acuerdo respectivo y debiendo turnarse el asunto

para su seguimiento como un trámite de solicitud ordinaria.

ARTICULO 6.- Invariablemente deberán agregarse al expediente abierto exprofeso para las quejas o denuncias, todas las constancias que acrediten la realización de la o las investigaciones respectivas y los nombres de los servidores públicos que hayan intervenido en ellas.

Lo anterior es una buena perspectiva para ubicar de manera fehaciente, a los servidores públicos responsables de haber realizado las indagatorias necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados, puesto que en la práctica desarrollada se ha podido comprobar que durante el análisis de los expedientes abiertos con motivo de quejas o denuncias, en innumerables ocasiones no se ha realizado en esos documentos, el registro del nombre correspondiente al personal comisionado para realizar esas pesquisas, lo que implica que si de dicho análisis se establece que las mismas resultaron deficientes o simplemente no se realizaron, se estará ante la imposibilidad de poder determinar quien o quienes son los servidores públicos que deberían haber desahogado tal instancia, consecuentemente no podrá aplicarse a esos empleados la responsabilidad que resulte y propiciara el riesgo de que los asuntos no se resuelvan de una manera correcta y ajustada a derecho.

ARTICULO 7.- Es obligación de la autoridad responsable de la investigación, el comunicar los resultados de esta indagatoria tanto al quejoso como al denunciante.

Con lo anterior se persigue que previo a la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la Autoridad tenga obligatoriamente que observar y aplicar las Garantías Constitucionales de Legalidad y Seguridad Jurídica, con la finalidad de proteger los tiempos que en su caso pudieran ser empleados por el presunto responsable, que distrajeran su desempeño como servidor público para el efecto de acudir a una Audiencia de Ley innecesaria y precipitada, ayudando a

que éste pueda conocer los resultados de la investigación y en su momento exista la posibilidad de que desvirtúe los hechos que se le imputan en las inconformidades, previo al levantamiento del Acta de Audiencia correspondiente. Aunado a lo anterior la forma adecuada de registrar esos resultados y agregarlos al expediente que se integre con motivo de las quejas o denuncias, contribuirá a que se tenga la posibilidad suficiente para conocer el estado procesal que guarda el asunto, aún cuando por los cambios realizados por la Administración Pública exista relevo de autoridades.

ARTICULO 8.- Las investigaciones que den como resultado la existencia o inexistencia de elementos de responsabilidad, deberán de concluirse mediante el acuerdo o resolución respectiva.

En este sentido la Ley de la Materia, no dispone expresamente como una obligación a cumplir, la emisión de los acuerdos respectivos que deberán recaer al momento de concluir cualquier etapa relacionada a la investigación de los asuntos, por lo cual consideramos que de la práctica ordinaria que de dichos acuerdos se lleva a cabo respecto de otras etapas procesales, debe ser aplicado en estricto sentido a la etapa indagatoria contenida en ese Ordenamiento Jurídico.

ARTICULO 9.- No procederá el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, en los casos que haya operado la prescripción respecto de la responsabilidad a determinar, o cuando el servidor público involucrado previo a esa instancia, desvirtúe los hechos motivos de las quejas y denuncias.

Lo anterior resulta demasiado obvio, sin embargo del conocimiento de un sin número de expedientes, se ha podido constatar en la documentación que se recibe de una queja o denuncia, que en un muy alto porcentaje los asuntos vienen prescritos, sea porque en su momento no fueron turnados oportunamente al área de quejas y denuncias, o porque a la fecha de la interposición de las inconformidades los hechos motivos que originaron éstas habían prescrito, por lo

que en este último caso será el inconforme quien haya tenido la culpa de dicha prescripción al interponer su promoción en un tiempo que impide la intervención de la Autoridad.

ARTICULO.10.- El desistimiento del denunciante o quejoso, no será razón suficiente para suspender las investigaciones y en su caso el Procedimiento Administrativo Disciplinario.

Es común que durante el desarrollo de las investigaciones, surjan elementos que pueden afectar la voluntad del propio denunciante o quejoso para dar seguimiento a su promoción, de tal suerte en diversas ocasiones éstos últimos han pretendido desistirse de sus acciones por temor a represalias, sin embargo es obligación de la Autoridad, el continuar con las indagatorias y las etapas consecuentes, aún cuando el promotor de la inconformidad se desista. Lo anterior para el efecto de no incurrir en omisiones a la Ley de la Materia que propicien dejar de sancionar al responsable de la comisión de alguna irregularidad.

ARTICULO 11.- La Autoridad oficiosamente deberá solicitar al quejoso o denunciante, la ratificación de su inconformidad y su comparecencia en los casos que esta coadyuve a la resolución del caso.

Podemos decir que en los momentos en que los inconformes presentan sus promociones ante el área respectiva, suele suceder que sólo manifiesten las irregularidades que se imputan a cualquier servidor público y omiten proporcionar a la autoridad elementos precisos o documentales que ayuden al esclarecimiento de su dicho. En este sentido es necesario que las Autoridades concedoras de las inconformidades, se auxilien del propio denunciante o quejoso para que les proporcione elementos adicionales que permitan una mejor resolución del caso. Para lograr lo anterior deberá requerir al quejoso o denunciante a través de un oficio citatorio a efecto de que ratifique de manera oral o escrita su inconformidad diligencia que correrá agregada en conjunción con la documentación adicional que

aporte, a las promociones contenidas en el expediente respectivo.

ARTICULO 12.- Cuando la Autoridad que realice la indagatoria, compruebe la existencia de elementos que acrediten la responsabilidad del servidor público involucrado, procederá a iniciar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, dispuesto en la Ley de la Materia, notificando por escrito y de manera personal al responsable, la obligación que éste se presente a la Audiencia de Ley respectiva en la hora y fecha que se designen.

Es procedente el hecho de que previo a la Audiencia de Ley respectiva, el presunto responsable conozca los resultados de las indagatorias que se realicen para el esclarecimiento de los hechos que se le imputan, puesto que de esta forma al momento de hacerse la citación para esa diligencia, se tendrá plenamente establecida la responsabilidad que se le adjudica, además de brindarle la posibilidad de que pueda llegar a esa etapa procesal con las pruebas suficientes que puedan desvirtuar las imputaciones que se le hacen.

ARTICULO 13.- En el cuerpo del acta realizada en la audiencia de ley, deberán integrarse los acuerdos que emita la Autoridad a cargo de esa instancia, relativos a la valoración, recepción, desahogo y diferimiento de las pruebas que se ofrezcan, así como de la etapa de alegatos.

Sobre este particular aseguramos que en muchos casos, los oferentes de las pruebas señalan a la autoridad la imposibilidad de haberlas obtenido dentro del término perentorio que les otorga la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que en estos casos la Autoridad que tiene a cargo esa instancia, deberá acordar de manera discrecional el diferimiento y señalar fecha y la hora en la cual los oferentes de las probanzas deban desahogarlas, siendo importantes que esos acuerdos corran agregados al expediente respectivo o en su defecto sean integrados en el cuerpo de la diligencia, para que de esta manera se cumpla fehacientemente la etapa dispuesta

en el artículo que se cita.

La anterior consideración la sustentamos, en razón de las acciones que en algunos casos tienen que realizar los oferentes, con el objetivo de obtener las pruebas a rendir, pues en no pocas ocasiones los mismos se ven impedidos de acceder a documentación o a personas que consideren pueden ser los agentes por los cuales demuestran hechos a su favor, antecedente que creemos debiera tomar en cuenta la Autoridad para que en uso de sus facultades, proceda a recabar dichas probanzas, si en el caso las mismas se encuentran en el ámbito de la Administración Pública, de esta forma los interesados en probar un hecho, tendrán la oportunidad de acudir de forma inmediata ante la Autoridad responsable de instrumentar la Audiencia de Ley y solicitarle que se aboque a recabarlas.

ARTICULO 14.- El diferimiento de la Audiencia de Ley dispuesta en la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podrá realizarse por única vez, debiendo fijarse nueva fecha que no exceda los treinta días hábiles a partir del día en que fue acordada la misma.

En este tenor opinamos que no es posible que la Audiencia de Ley sea diferida tantas veces como lo requiera el inculpado, puesto que la Autoridad responsable de llevar a cabo el Procedimiento Administrativo Disciplinario, también tiene obligación de resolver de manera simultánea y con la misma prioridad los demás asuntos relativos a quejas o denuncias que tengan a cargo, y de aceptar estos diferimientos, propiciaría que él o los presuntos responsables tuvieran la oportunidad de manejar o fabricar los elementos necesarios y suficientes para desvirtuar los hechos que se les imputan, lo que en su momento y en su caso evitaría realizar el seguimiento jurídico correspondiente que pudiera resarcir el posible daño que se causara a la Administración Pública.

ARTICULO 15.- Por única vez podrá designarse nueva fecha para el desahogo de las pruebas que no fueran posible desahogar en la Audiencia de Ley citada en el

numeral que antecede, el término designado no deberá de exceder de quince días hábiles posteriores al acuerdo en que se establezca esa designación.

Como ya lo expresamos anteriormente, la experiencia práctica ha podido demostrar la frecuencia en que ocurre durante el desahogo de la Audiencia de Ley, la manifestación expresa del oferente relativa a su imposibilidad de exhibir pruebas y desahogarlas en el término perentorio dispuesto para su realización, derivado que dichas probanzas se refieran a documentos que se contienen en archivo o lugares a los que no le es posible acceder, sea porque pertenezcan a la Administración Pública o al área donde laboraron. Por este hecho afirmamos que en un afán de seguir una conducta dentro de los lineamientos que marcan las Garantías de Seguridad Jurídica y Legalidad en favor del presunto responsable, debe otorgarse a éste por única vez, la autorización para el diferimiento de la prueba que ofreció, no obstante, por economía procesal y transparencia de las diligencias, tal diferimiento no debe de exceder de un término de quince días.

ARTICULO 16.- Serán admisibles todas las pruebas que no contraríen al derecho, a la moral y a las buenas costumbres y que se ajusten a lo dispuesto en el Capítulo correspondiente a estas probanzas, dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado de manera supletoria a la Materia Administrativa.

Por lo que toca a este supuesto, resulta comprobable durante la práctica ordinaria de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, el que a los oferentes de las pruebas en diversas ocasiones y de manera arbitraria y unilateral, la Autoridad les deseche las probanzas sin que tal acto se sustente en un precepto legal, por lo que a este respecto podemos opinar nuevamente que la reglamentación que se propone en el presente estudio, coadyuvaría a eliminar las parcialidades y abusos de la Autoridad encargada de llevar a cabo esas instancias, además de que serviría como un control de las actuaciones que en el desempeño de su cargo, realizaran los servidores públicos comisionados para la instrumentación de esas diligencias.

ARTICULO 17.- Se deberá notificar al Representante de la Dependencia o Entidad, la fecha y lugar en que tendrá verificativo la Audiencia de Ley, con el objeto de que coadyuve al mejor desahogo de dicha etapa.

De este concepto nos permitimos exponer, que previo a las reformas que sufrió la Ley Federal de Responsabilidades el 24 de diciembre de 1996, las Entidades de la Administración Pública se encontraban sujetas a un Coordinador de Sector, quien según lo dispuesto por la propia Ley vigente en esa época, era el facultado de desahogar los Procedimientos Administrativos Disciplinarios correspondientes y relativos a las quejas y denuncias que se interpusieran en contra de servidores público adscritos a dichas Entidades, en este sentido podemos afirmar por la práctica realizada a cargo de las Contralorías Internas de estas áreas, que la citación del representante de la Dependencia nunca se llevaba a cabo, más aún en ocasiones las Contralorías Internas de Entidades como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Petróleo y otras más, sin estar facultadas para llevar a cabo los Procedimientos Administrativos Disciplinarios correspondientes, realizaban estas instancias sin el representante de la Dependencia, al considerar ilógicamente que una Entidad es similar a una Dependencia, lo que ponía de manifiesto su incapacidad jurídica para interpretar el Ordenamiento Jurídico que se invoca, hecho que deba lugar a que se cometiera una violación en perjuicio del presunto responsable, quien sin la representación del área de la Administración Pública a la que estuviera adscrito, comparecía a la Audiencia de Ley sin que se cumpliera este requisito, lo que de alguna forma implica dos violaciones en un solo acto, en primera instancia porque ese hecho lo realizaban los Organos Internos de Control de las Entidades sin tener la facultad alguna y en segunda porque no se cumplía la elaboración del citatorio para el representante del inculpado.

Lo anterior ha resultado muy grave si tomamos en cuenta que muchos de

los casos en los que se ven involucrados servidores públicos presuntos responsables, éstos tienen la calidad de base, quienes por razón propia de tipo de empleo que ostentan, tienen por Ley una representación sindical a la que obligatoriamente debe de comunicársele el procedimiento al que se someterá su representado.

ARTICULO 18.- Las resoluciones que se emitan como resultado de la conclusión de la Audiencia de Ley, deberán de cumplir con las formalidades necesarias y dispuestas en la misma para su ejecución.

Sobre el particular, es claro determinar que el personal que emita la resolución que se cita, deberá poseer los conocimientos jurídicos necesarios que le permitan realizar dicho fallo, en apego estricto a lo que disponen los Artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política, y con las formalidades que señala la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, teniendo la particularidad de que ese fallo tenga un sentido equilibrado del análisis de todos los antecedentes que se conjuntaron desde la investigación oficiosa, hasta el desahogo del procedimiento Administrativo Disciplinario enmarcado en ese ordenamiento.

Al respecto podemos afirmar que en diferentes ocasiones, las Autoridades encargadas de emitir las resoluciones, no lo han efectuado de manera fundada y motivada ni con apego a la Ley de la Materia, llegando inclusive a resolver aún cuando los servidores públicos ya no se encuentren adscritos a las áreas correspondientes y consecuentemente han dejado de tener la calidad de servidor público, originando consecuentemente la inaplicabilidad de esos fallos.

ARTICULO 19.- A falta de disposición expresa en lo relativo a las instancias procesales que han de desahogarse en el Procedimiento Administrativo Disciplinario dispuesto en la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estará a lo dispuesto sobre el

particular en el Código Federal de Procedimientos Civiles y al Código Penal para el Distrito Federal.

En este sentido y en un análisis general de todo lo expuesto en este estudio, podemos afirmar que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha sido una de las disposiciones de este ordenamiento que han contribuido de manera preponderante para hacer confuso ese Ordenamiento Jurídico, en virtud de que solamente dispone ambiguamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal para el Distrito Federal, con respecto a la "apreciación " de las pruebas que ofrezcan los presuntos responsables y a todo lo no previsto en "el procedimiento"

A mayor abundancia de lo anterior, aseguramos que tal disposición en la práctica ordinaria solamente resulta ser aplicable en lo concerniente al Juicio Político, pues de la experiencia práctica que resulta de las actuaciones de las Contralorías Internas de la Administración Pública y mas aún de las intervenciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por costumbre y en apego a los lineamientos de la Guía Para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público que esa Dependencia emitió, se aplica de materia supletoria a la Materia Administrativa el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo antes expuesto tiene su razón de ser si consideramos que existen irregularidades administrativas que por su propia naturaleza, no revisten mayor grado de dificultad para esclarecerlas que una simple investigación de oficio, es decir como ejemplo, la forma déspota en que fue tratado un derechohabiente en una ventanilla única perteneciente a la Administración Pública, en este supuesto la irregularidad consistiría en un acto que no causo daño al afectado ni al Estado por esa conducta, luego entonces este caso podría ser resuelto durante la investigación en donde el inculpado podría ofrecer las pruebas de descargo a su favor, mismas que consideraríamos exageradas si se tuvieran que desahogar

conforme a lo dispuesto en la legislación enunciada en el artículo 45 de referencia.

Por todo lo expuesto en capítulos anteriores y retomando esos conceptos de manera enfática y razonada, consideramos que las instancias procesales destinadas a determinar responsabilidades, seguirán transformándose en la misma medida que lo requiera el control ejercido por la Facultad Potestativa del Estado, respecto de las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos bajo su adscripción y reiteramos nuestra posición en el sentido de señalar que el presente estudio, pretende aportar los elementos que coadyuven en la exacta aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario dispuesto en la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud que a nuestro juicio, esa instancia procesal debe ser normada por un Reglamento que necesariamente y por las transformaciones a que se encuentra expuesto tal Ordenamiento Jurídico, debe de ser incluido en la Ley Orgánica de la Administración pública Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La determinación de la responsabilidad administrativa es una de las facultades potestativas del Estado, cuando los trabajadores a su servicio, han incurrido en omisiones a la Ley.

SEGUNDA.- El Estado esta investido de la facultad sancionadora que castiga las irregularidades administrativas de los servidores públicos.

TERCERA.- El poder del Estado solo puede manifestarse a través de las Autoridades investidas de las facultades que la propia Ley les confiere.

CUARTA.- Las bases jurídicas como instrumento para la determinación de responsabilidades administrativas, se definieron en el año de 1982 con las reformas al Título Cuarto Constitucional y la emisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en la creación de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Tercero, dispone un catálogo de obligaciones a las que se deben constreñir los servidores públicos y un Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicable a los mismos cuando han infringido esas disposiciones, persiguiendo en ese sentido la preservación de un Estado de Derecho.

SEXTA.- El Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Ley de la Materia ,no se encuentra debidamente reglamentado, originando imprecisión y una actuación

arbitraria de la autoridad, quien por esta situación puede emitir determinaciones ilegales o no ajustadas a derecho.

SEPTIMA.- Aun cuando en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se determinan como servidores públicos a los mencionados en el Artículo 109 Constitucional, es evidente que para la aplicación de los Procedimientos Disciplinarios que contiene ese ordenamiento, dispone instancias diferentes derivado de la jerarquía que los mismos ostenten al momento de incurrir en irregularidades administrativas.

OCTAVA.- No existe en la Ley de la Materia, disposición expresa que señale el ordenamiento supletorio que ha de aplicarse con relación al procedimiento de notificación del presunto responsable y a la valoración y recepción de pruebas que ofrezca, respecto del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

NOVENA.- No obstante que en el Artículo 50 del Ordenamiento Jurídico en cita, dispone la realización de investigaciones correspondientes a las quejas y denuncias que se interpongan por irregularidades cometidas por servidores públicos, no existe en ese numeral el establecimiento de los términos de inicio y conclusión de esas indagatorias, por lo que deberá reformarse esa disposición para incluir los términos de inicio y conclusión de esas acciones.

DECIMA.- El Artículo 78 de la multicitada Ley, aún cuando dispone de términos perentorios aplicables a las facultades que tiene la Autoridad para aplicar las sanciones correspondientes a los infractores de esa norma, dichos plazos son limitativos y vagos, lo que origina divergencias e imprecisiones que redundan en la aplicación de esos términos.

PROPUESTA

UNICO.- Que el Procedimiento Administrativo Disciplinario que se contiene en la fracción I del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, sea reglamentado e incluido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así mismo se incluyan en el primer Ordenamiento Jurídico invocado, los numerales que dispongan expresamente la supletoriedad que debe aplicarse a tal instancia procesal o en su defecto la obligación de constreñirse estrictamente a lo que señale el Reglamento que se propone.

Finalmente se establezca con precisión jurídica los términos perentorios establecidos en el Artículo 78 de la ley de la materia, a efecto de delimitar adecuadamente las facultades que tiene la Autoridad para la aplicación de sanciones.

BIBLIOGRAFÍA

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 7a. de. Porrúa, México, 1989.

Busnster, Alvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de. Porrúa, México, 1984.

Cárdenas Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1989.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. El Derecho Disciplinario en la Función Pública INAP: 1993.

Fix-Zamudio Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1984

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 2a. de., Porrúa, México, 1989.

Haro Belchez, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la Función Pública, de Japem, México, 1993

Lanz Cárdenas José Trinidad. la Contraloría y el Control Interno en México. 2a. de. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Ortiz Reyes, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Fondos de Cultura Económica, México, 1988.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1988.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales México, 11a.de. Porrúa, México, 1982.

Legislación

Código Civil para el D.F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidades.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.