

76/
29.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPÚS ARAGÓN**

**" CONTRALORIA INTERNA, AUTORIDAD COMPETENTE
EN LA SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, QUE MARCA
LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS "**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

INOCENCIO JESUS SOSA VENTURA.

ASESOR: LIC. FROYLAN MARTINEZ SUAZO.

MEXICO,

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

280332.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Somos los seres más vulnerables,
también los más sobrados de
vanidad, olvidando constantemente
que somos mortales, que solo el
alma es nuestra verdad.

— Florentino Prado C.

A mis padres:

Sr. Antonio Sosa Martínez

Sra. Reynalda Ventura Cruz

Por la confianza y cariño que han depositado en mi, por quienes fui soy y sere, mi amor filial.

A mis hermanos

Por su interes en mi superación personal y comprensión que siempre me han brindado.

A mi esposa e hija, Rebeca y Andrea

Con quienes comparto mi existencia y alentaron la realización de este ensayo, para ti hija con toda ternura.

Al Lic. Froylan Martínez Suazo

**Mi mas sincero y profundo
agradecimiento por su labor
al guiar el presente trabajo.**

A la Lic. Guadalupe Enriquez Mendoza

**Quien con su apoyo y ejemplo me
motivo a concluir satisfactoriamente la
elaboración de esta tesis.**

**CONTRALORIA INTERNA, AUTORIDAD COMPETENTE EN LA
SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO, QUE MARCA LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

I N D I C E

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

CAPITULO I

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL REGIMEN MEXICANO DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

1.1.- Constitución de 1857	1
1.2.- La Ley de Responsabilidades de 1896	7
1.3.- La Constitución de 1917	13
1.4.- La Ley de Responsabilidades de 1940	17
1.5.- La Ley de Responsabilidades de 1979	23
1.6.- Reformas Constitucionales de 1982	32
1.7.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.	38

CAPITULO II
CONTRALORIA INTERNA

2.1.- Generalidades	42
2.2.- Competencia	45
2.3.- Facultades Otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	54
2.4.- El Sistema de Quejas y Denuncias ante los Órganos de Control Interno	62

CAPITULO III
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1.- Procedimiento	70
3.2.- Medios de Prueba y Sistema de Valoración	75
3.3.- Instauración y Substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario.	79
3.4.- Aplicación Supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a la Ley de la Materia	89
3.5.- Requisitos Comunes de los Recursos	94
3.6.- Conveniencia de Legislar en la Materia.	96

C O N C L U S I O N E S

B I B L I O G R A F I A

INTRODUCCION

En un estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por las facultades que expresamente se les confiere, la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político de los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables, su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos

La palabra responsabilidad tiene diversos sentidos. No solamente se habla de distintos tipos o modalidades de la responsabilidad, como sería la política, la penal, la civil, etc., sino también de las distintas acepciones que el vocablo tiene. Por responsabilidad entenderemos dentro del contexto presente, cuando un sujeto está obligado a una conducta o cuando un sujeto es acreedor a una sanción por haber incumplido con una obligación.

En la doctrina administrativa cuando se habla de la responsabilidad de la Administración y de sus agentes, se refiere a la responsabilidad civil, misma que consiste en la obligación impuesta, en determinadas condiciones al autor de un perjuicio de reparar éste, bien en especie, o bien en su equivalente, es decir es la denominada responsabilidad objetiva no contractual del Estado; sin embargo esta responsabilidad no será tema de estudio en el presente trabajo, sino la relacionada con la potestad disciplinaria de la Administración Pública, mediante la cual previene y/o sanciona las conductas que lesionan y afectan la misma, siendo autoridad competente para sancionar dichas conductas, la Contraloría Interna de las dependencias y entidades, como órganos facultados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para tal fin, de conformidad con el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2°. y 26 del Reglamento Interior de la Secretaría en cita, quien para el despacho de los asuntos de su competencia precisamente contará con dichas unidades administrativas.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prescribe un conjunto de obligaciones que deben acatar todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; esas obligaciones constituyen el llamado "Código ético de conducta" en el sector público y el incumplimiento de estas obligaciones traen como consecuencia

responsabilidad administrativa lo que conlleva a la instauración del procedimiento administrativo disciplinario que marca el artículo 64 de la Ley en comento y la aplicación de cualquiera de las sanciones que establece el artículo 53 del mismo ordenamiento, estas sanciones son de las más leves a las más severas y pueden ser: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución inhabilitación y sanción económica.

En el Procedimiento Administrativo la Secretaría de Contraloría y Contralorías Internas tienen una absoluta libertad para estimar la ideonidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas y para fijar las sanciones que a cada caso corresponda. Esto en teoría se supone que es bueno, pues deja a las autoridades que a través del estudio de cada caso y de una adecuada individualización resuelva de un manera justa y equitativa el asunto, seleccionando la sanción procedente según la falta cometida.

Las faltas administrativas devienen en responsabilidad, esto es en incumplimiento de las obligaciones a que contrae el servicio público, contempladas en el artículo 47 de la precitada Ley Federal, ocasionando con ello un daño, la producción de un lucro o la deficiencia en el servicio que se presta.

La Ley que nos ocupa, regula el procedimiento para la investigación, substanciación del procedimiento, determinación

de responsabilidad y sanción en su caso, a los servidores públicos que infrinjan la misma, contemplándose de igual forma a las autoridades competentes para llevar a cabo dichos ordenamientos, siendo estas la Contraloría Interna de las dependencias y entidades, las cuales al depender jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actúan en nombre propio, pero en representación de ésta, es decir, para mayor apreciación, me permito tomar como ejemplo a la Contraloría Interna en la Secretaría de Salud, misma que al substanciar el procedimiento administrativo disciplinario, con motivo de la responsabilidad administrativa en que incurran servidores públicos adscritos a esa dependencia, y en su caso sancionar por la infracción cometida, el Contralor Interno en la Secretaría de Salud será competente para substanciar y aplicar la sanción administrativa procedente, sin necesidad de acuerdo delegatorio con el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, claro está, que tendrá que notificar dicha sanción a esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, el presente trabajo tiene como finalidad, en primera instancia recordar los antecedentes de los diversos medios de control de las actuaciones de los servidores públicos, así como los ordenamientos que los regularon.

En segundo lugar, hacer un estudio de la competencia de la Contraloría Interna en la substanciación del

procedimiento administrativo disciplinario y la aplicación de la sanción correspondiente, ya que como se ha dicho, la competencia que como autoridad tiene la Contraloría Interna en la substanciación del Procedimiento Administrativo Disciplinario que marcan los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la aplicación de la sanción a que hace referencia el artículo 53 de la misma por el incumplimiento de las obligaciones a que contrae el servicio público, se plasma, además de los artículos citados a lo largo de este texto introductorio, en los artículos 3°. fracción II, 56 fracción VI, 57 y 60 de la multirreferida Ley Federal, por lo que la pretendida inconstitucionalidad que se hace valer respecto de las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa que nos ocupa, por servidores públicos sancionados en procedimientos administrativos, resulta ser infundada de pleno derecho ya que el Órgano de Control Interno es el encargado de vigilar que los mismos cumplan con las obligaciones que legalmente les fueron encomendadas, pues de lo contrario, se estaría en presencia de lo establecido en el artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna.

Finalmente, se realiza un análisis del procedimiento administrativo disciplinario que prevé la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las fases en que se desarrolla; como la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, del cual advertimos

la imperiosa necesidad de crear un Código Adjetivo que regule el procedimiento de referencia.

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL REGIMEN MEXICANO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- 1.1.- CONSTITUCION DE 1857
- 1.2.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896
- 1.3.- LA CONSTITUCION DE 1917
- 1.4.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940
- 1.5.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979
- 1.6.- REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982
- 1.7.- LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE

1.1.- CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, es uno de los antecedentes más importantes de nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Producto de un Congreso Constituyente integrado casi en su totalidad por individuos de ideas avanzadas, ésta "Constitución no correspondía en manera alguna al Estado Social del Pueblo mexicano; pero encerraba los ideales democráticos más avanzados y era, como decía el gobernante de Aguascalientes, Don Jesús Terán, un bello traje que se nos había hecho sin tomarnos la medida".¹

Por lo que su entrada en vigor provocó graves reacciones entre los diversos grupos que estaban en pugna por el poder, desatándose una de las guerras fratricidas más crudas que nuestro país ha sufrido.

La debilidad del entonces presidente Ignacio Comonfort (1855 - 1858) y la transigencia de Conservadores y Liberales, provoca la guerra de tres años, que termina con el triunfo en 1861, al decretarse la suspensión del pago de la deuda pública,

¹ TORO, ALFONSO. Compendio de Historia de México. Trigésima Edición, Editorial Patria, S.A. México 1977. p. 464.

las tropas francesas de Napoleón III invaden nuestro país para instaurar el 2º Imperio, con el Archiduque Maximiliano de Austria como Emperador, por lo que en realidad ésta Constitución rigió sólo aproximadamente 10 años, entre 1867 y 1876, en que hubo cierto respeto a las leyes, pues a la llegada del General Porfirio Díaz, el poder se centraliza en sus manos, quedando la Constitución en segundo plano, sin embargo lo que resultaba inconcebible es que una Constitución de corte liberal como la de 1857, no contemplara un asunto tan importante y delicado como el relativo a la sanción que debe tener un servidor público de alta jerarquía cuando su actuar sea deshonesto, por lo que en su Título IV, denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", se estableció la relativa a los Diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de despacho, los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República, conviene precisar estos supuestos; por lo tanto, se transcriben los artículos 103 al 109 de la Constitución Política de 1857:

"Artículo 103.- Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables de los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su cargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones 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, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común".

"Artículo 104.- Si el delito fuere común, Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán el Congreso como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe".

"Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".

"Artículo 107.- la responsabilidad de delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y un año después".

"Artículo 108.- En demandas del orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público".

Dado que en nuestro sistema jurídico los delitos son clasificados en: del orden común y del orden federal, al emplearse en el artículo 103 de la Constitución la connotación "son responsables por los delitos comunes" y el no hacer referencia a los delitos federales pareciera que los altos funcionarios enunciados, no tuvieran que responder por estos últimos delitos, lo que resultaría un grave error, sin embargo el

maestro Raúl F. Cárdenas explica que "los delitos comunes, se entienden pues en contraposición de los delitos del orden común y del orden federal". ²

Así pues, de los delitos comunes que cometieran los funcionarios aludidos, tocaba al Congreso, según el artículo 104 erigirse en Gran Jurado y declarar por mayoría de votos si había lugar a proceder contra el acusado, en caso afirmativo este funcionario sería separado en su encargo, pudiendo así ser sujeto a la acción de los Tribunales Comunes, es decir a la acción de los Jueces, pues éstos actuaban sin intervención del Ministerio Público, ya que se consideraba como policía judicial a los jueces de lo criminal que eran los encargados de practicar toda diligencia para la comprobación de los delitos e investigar a las personas que pudieran ser responsables o tuvieran relación con el mismo; estas investigaciones se podían llevar a cabo hasta que se dictaba el auto que declaraba cerrada la instrucción.

De los llamados delitos oficiales correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación que declarararía a mayoría de votos, si el acusado era culpable o no, en el primer supuesto se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fungiría como Tribunal de Sentencia, con audiencia del reo y del acusador si lo hubiera, para que se procediera a aplicar, a mayoría de votos, la pena que designara.

² Ibid. p. 28.

Es de hacerse notar que antes de 1870 no existía tipificación alguna de lo que sería un delito oficial, tampoco legislación alguna que prescribiera la pena que se habría de aplicar en caso de que se incurriera en algún delito de este tipo, además de que no se contempló en la Constitución de 1857 la obligación a cargo del Congreso de expedir una ley que corrigiera estas fallas tipificando los delitos oficiales, por lo que la disposición del artículo 105 no tenía aplicación alguna.

De igual manera cabe señalar que en aquel tiempo, la Cámara de Diputados era la única integrante del Congreso de la Unión, por lo que en principio, esta Constitución no hace alusión alguna a la Cámara de Senadores, siendo hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando se adopta el sistema bicameral.

En resumen, la Constitución de 1857 contempló dos importantes instituciones, la primera de ellas fue el antejuicio o declaración de procedencia, por virtud de la cual no se podía proceder en contra de un alto funcionario que fuera presunto responsable de un delito común, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en su contra; y la segunda fue el Juicio Político, para aquellos altos funcionarios que incurrieran en la comisión de delitos oficiales. Por último precisa en su artículo 108 que no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario en demandas del orden civil, es decir, en la Constitución de 1857 se contemplaba la

responsabilidad civil, penal y política en que pudiera incurrir un alto funcionario.

1.2.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.

Esta Ley, publicada el 6 de junio de 1896, constituye un importante antecedente de nuestro régimen de responsabilidades, pues sirvió de modelos a las legislaciones que en esta materia se promulgaron en 1940 y 1979, la cual consta de 64 artículos contenidos en seis capítulos.

En el capítulo primero titulado "Responsabilidad y Fuero Constitucional de los altos Funcionarios Federales", señala quienes deben ser considerados como altos funcionarios de la Federación, estos son: Diputados y Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios de Despacho, siendo responsables tanto de delitos comunes en que incurrieron durante el tiempo de su cargo, como por los delitos oficiales que cometieran en el desempeño de sus funciones.

Tratándose del Presidente de la República sólo se le podría acusar por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

También los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación eran considerados como sujetos de responsabilidades pero sólo por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

De la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, de acuerdo con el artículo 4o., debía conocer el Congreso General: "aún cuando dicha responsabilidad se exigía después de que los funcionarios hubieran cesado en su cargo, pero dentro del término que señala el artículo 107, o sea un año", así pues tratándose de delitos comunes, el Gran Jurado debía declarar la procedencia para que se pudiera actuar penalmente en contra del acusado, ya que los funcionarios mencionados gozaban de fuero desde el día de su elección, y los Senadores y Diputados suplentes, desde el día en que se les llamaba para el desempeño del cargo, los llamados delitos oficiales no se encuentran previstos en esta Ley, sino en el artículo 105 del Código Penal que estuvo vigente hasta que fue derogado por el Código Penal de 1924.

El capítulo segundo de la Ley en estudio, fue denominado "Secciones Instructoras", en él se señaló que en la segunda sesión ordinaria del primer año en el primer período, propondrían dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados, y diez en la Cámara de Senadores, de los que se eligieran al azar y en cada Cámara cuatro sujetos para formar las

Secciones Instructoras del Gran Jurado, siendo designado Presidente el primer nombrado y Secretario sin derecho a voto el último; los restantes designados permanecerían adscritos a la Gran Comisión para sustituir a los miembros de la Sección Instructora en caso de ser necesario.

El capítulo tercero, bajo el nombre de "Procedimiento en los casos de delito del orden común", regula lo establecido en el artículo 104 de la Constitución de 1857, sin embargo, la denominación no resulta del todo correcta, pues como explica el maestro Raúl F. Cárdenas "la referencia debía ser Delitos comunes y no Delitos del orden común para acentuar la diferencia entre delitos comunes y oficiales y evitar la confusión entre delitos del orden común y delitos del orden federal".³

Este capítulo dispone que cuando se pretenda procesar a un alto funcionario que goce de fuero constitucional, o se instruya en su contra averiguación que lo afecte, los Secretarios darán cuenta del oficio o instancia respectiva, en sesión secreta.

El Presidente de la Cámara popular, turnaba los documentos a la Sección Instructora para que en un término no mayor de 15 días rindiera un dictamen, a no ser que se presentara

³ LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. La Contraloría y el Control Interno en México. Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. México 1993. p. 41.

algún contratiempo, en cuyo caso la Cámara podría autorizar una prórroga a la Sección Instructora, quien estaba facultada para realizar las diligencias necesarias conducentes, o comprobar si el hecho atribuido al alto funcionario estaba calificado por las leyes como un delito; si la existencia de éste estaba justificada, si existían datos suficientes, a juicio de la Sección Instructora, para presumir que el funcionario en cuestión pudiera ser el actor del hecho criminoso, y si en el momento en que se cometió el delito, el funcionario gozaba o no de fuero constitucional. Una vez rendido el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciaba a ésta que debía erigirse en Gran Jurado al día siguiente.

Una vez erigida la Cámara en Gran Jurado, se daba lectura a todo el expediente y se escuchaba al acusador, si lo hubiere, al acusado y a sus defensores, después se retiraban a efecto de que se pusiera a discusión el dictamen de la Sección Instructora, y por mayoría de votos se declaraba si había lugar o no a proceder contra el acusado, en caso afirmativo el alto funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

El capítulo cuarto, que tiene como título "Procedimiento del Jurado de Acusación", establece que cuando la Cámara de Diputados tenga conocimiento de una acusación por responsabilidad oficial, turnará el asunto a la Sección

Instructora que corresponda, quien será la encargada de practicar cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y sujetarse a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código vigente de Procedimientos Penales del Distrito Federal, una vez contemplado el proceso, la Sección Instructora lo pondrá a la vista por 3 días para el acusador y otros tantos para el acusado, para que presenten sus alegatos de acusación y de defensa dentro de los 6 días siguientes; transcurridos estos términos, con o sin alegatos, se emitirá dictamen en el que se analizarán los hechos y se harán las apreciaciones jurídicas que demuestren la existencia o inexistencia del delito, de la responsabilidad del autor y las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieran.

Terminando el dictamen, la Sección lo entregaba a los Secretarios de la Cámara que, después de erigirse en Jurado, señalaba día de audiencia para que se presentara el acusado y el acusador lo que conviniera según su derecho, y retirados éstos, se procedería a discutir y votar el dictamen propuesto, si el funcionario resultaba absuelto continuaba en su cargo, en caso contrario quedaría inmediatamente separado de él y se le pondría a disposición de la Cámara de Senadores a quien también se remitiría el veredicto de acusación.

En el Capítulo quinto, que tiene por nombre "Procedimiento del Jurado de Sentencia", se estipulaba que una

vez que el Senado hubiera recibido el veredicto, lo turnaría a su Sección Instructora que emplazara a acusador y acusado con la finalidad de que presentaran sus alegatos en un término no mayor de 3 días, transcurridos éstos la Sección Instructora formularía dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación; presentado el dictamen a la Secretaría de la Cámara, el Senado se erigiría en Jurado de Sentencia, dándose lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos emitidos ante la Sección Instructora del Senado y al dictamen, concediéndole también la palabra al acusador y al acusado; retirados éstos, se discutía y votaba por mayoría absoluta, el dictamen de la Sección Instructora.

Si además del delito oficial existía alguno del orden común y que se hubiera hecho por la Cámara de Diputados; la declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado por la responsabilidad oficial se pondría a disposición del Juez competente para que conociera el delito común.

Por último, el capítulo sexto con el nombre de "Reglas Generales", hace referencia a diversas cuestiones como lo son: el envío de exhortos, la falta de presencia de acusado y acusador, las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos por mencionar algunos.

En resumen, tratándose de la responsabilidad de los altos funcionarios, podemos decir que en materia civil al no existir prerrogativa alguna, se podía demandar a cualquier funcionario para exigirle responsabilidad civil. Los altos funcionarios también eran considerados responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo por los delitos tipificados en los títulos X y XI del Código Penal de 1872, pero no podía procesárseles en tanto no lo permitiera la Cámara de Diputados.

Igualmente, resultaban responsables de los delitos oficiales contemplados en la Ley de 1878 y el Código Penal de 1872, los que cometieran en el desempeño de sus funciones, consistiendo las penas en: destitución e inhabilitación para desempeñar otro cargo, pero sólo se podía aplicar siguiéndose el procedimiento establecido en los Capítulos IV y V de esta Ley.

1.3.- LA CONSTITUCION DE 1917.

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 10. de mayo de 1917, quedó establecida la regulación relativa a responsabilidades de los funcionarios públicos, prevaleciente hasta 1982, considerándose como tales a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Secretarios de Despacho, a los

Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos oficiales en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Asimismo, se determinó que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales podrían recaer en responsabilidades por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales; de igual forma, se estableció que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Respecto a lo antes expuesto, se dispuso que la Cámara de Diputados erigida en gran jurado y tratándose de delitos comunes, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros, si hubiere lugar o no a proceder contra el acusado y en caso afirmativo, éste por ese solo hecho quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; a excepción del Presidente de la República a quien únicamente habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores (como si se tratara de un delito oficial).

Para el caso negativo, "no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso, cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no

prejuzgada absolutamente los fundamentos de la acusación, no absolvía ni condenaba, únicamente llevaba a cabo o no el acto indispensable para que el inculpado quedara a merced de la potestad judicial común".⁴

Respecto al fuero, se previno que no gozaban de éste los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el período en que se disfrutara de fuero conforme a la ley.

En el conocimiento de los delitos oficiales intervenían las dos Cámaras la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia; en la inteligencia de que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Diputados; de ser así, entonces la Cámara de Senadores iniciaba un verdadero juicio, justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyendo al acusado, para concluir con una declaración que era auténtica sentencia absolutoria o condenatoria, si condenaba habría que aplicar como pena la privación definitiva del puesto y si absolvía ningún otro tribunal se ocuparía del caso, ejecutoriamente resultó. "La privación del cargo resultaba sin

⁴ TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Decimosegunda edición, Editorial Porrúa. México 1983. p. 526.

perjuicio de que se impusiera al reo la pena consistente en obtener otro empleo por el tiempo que determinase la ley".⁵

Además cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley el acusado habría de quedar a disposición de las autoridades comunes, para ser juzgado y castigado con arreglo a la misma.

Asimismo, se determinó que las resoluciones del Gran Jurado en todos los casos serían inatacables y se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

De igual forma, se establecieron otras prevenciones consistentes en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabría conceder al reo la gracia del indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después; así como que en demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

⁵ Ibid. p. 528.

1.4.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.

En el artículo 111 de la Constitución Política de 1917 se dispuso que sería el Congreso de la Unión el encargado de expedir a la mayor brevedad la ley reglamentaria, cabe señalar que en su artículo 16 transitorio se disponía que el Congreso empezaría el período ordinario de sus planes el 1o. de septiembre del mismo año de 1917, no siendo eso posible sino hasta el año de 1939, cuando se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, y esto en exceso de las atribuciones que en materia penal y procesal penal, se le otorgaron al Presidente Cárdenas según Decreto del 31 de diciembre de 1936.

Esta Ley de Responsabilidades, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940 estaba dividida en seis Títulos que contenían un total de 111 artículos y seis artículos transitorios, la cual seguía regulando el Juicio Político por delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y establecía un procedimiento similar al de la ley anterior, en que la Cámara de Diputados se integraba en Jurado de Acusación y la de Senadores en Jurado de sentencia, imponía las sanciones de: Destitución del cargo e inhabilitación de 5 A 10 años tratándose de delitos oficiales, la Suspensión del

cargo podía ser de 1 a 6 meses y la Inhabilitación hasta por un año.

En esta ley se concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales, asimismo se señaló expresamente la inexistencia del fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en gran Jurado, para dictaminar la procedencia, en caso de declarar que había lugar a proceder contra el acusado, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Sin embargo, es de hacerse notar que al copiarse sin mayor reparo el procedimiento establecido en la Ley de 1896, en que la Cámara de Diputados estaba facultada para investigar los delitos imputados a un Alto Funcionario desaforado, para ponerlo a disposición del Juez competente, se pasa por alto lo establecido en la Constitución de 1917 en el sentido de que la acción penal corresponde sólo y exclusivamente al Ministerio Público.

Ahora bien, el Código Penal de 1929 definía los delitos cometidos por los funcionarios públicos, incluso los delitos oficiales, pero el Código de 1931 que derogó al del 29, si bien en su título décimo definió en varios capítulos los delitos que acogió bajo la común denominación de "Delitos cometidos por

Funcionarios Públicos", omitió toda referencia a los delitos oficiales.

Al formularse la ley de 1940 y teniéndose la experiencia anterior, se consideró la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales tomándose todas las figuras que el Código Penal del 31 tipificaba como "Delitos cometidos por los Funcionarios Públicos", y en el artículo 6o. transitorio que disponía:

"Se derogan en cuanto se opongan a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter federal, referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos".

Por lo que, teniéndose en cuenta el principio general de derecho recogido en el artículo 9o. del Código Civil, que señala: "la ley solo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior", se entienden derogadas las disposiciones del Código Penal aplicables como delitos comunes a los Altos Funcionarios.

En el artículo 2o. de la ley en estudio, se enumera quienes serían considerados como Altos Funcionarios de la Federación, añadiéndose, además de los previstos en el artículo 108 constitucional a los jefes de Departamento Autónomo

(Departamento del Distrito Federal o Central, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento Forestal, de Caza y de Pesca, etc.).

En el capítulo II, en el que se alude a "Los Delitos y Faltas Oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales", se establecía lo siguiente:

Artículo 18.- Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, LOS NO COMPRENDIDOS EN EL ARTICULO 2o. DE ESTA LEY", haciéndose una larga lista de los distintos tipos tomados del Código Penal del 31. De todo lo anterior resultaba que solamente podían ser sujetos activos de los delitos descritos en el citado artículo 18, aquellos funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito no comprendidos en el artículo 2o. de esta Ley, otorgándose una absurda inmunidad para los altos funcionarios de la Federación por los delitos (oficiales) descritos en el artículo 18, y que equivocadamente se atribuyen sólo a los demás funcionarios.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los "demás funcionarios" se estableció en el artículo 70, que si el funcionario o empleado desempeñaba labores que no se pudieran abandonar sin causar graves perjuicios y trastornos a los

servicios públicos o al interés general, comprobado el delito si mereciera sanción corporal, y existiendo la presunta responsabilidad del funcionario o empleado acusado el Juez que conociere del asunto se dirigiría a la autoridad de quien dependa el nombramiento de aquel, decretando la aprehensión del funcionario o empleado y pidiendo lo pusiera a su disposición, pudiendo acordarse la petición del Juez en un término de 24 horas o del tiempo estrictamente indispensable para cubrir los servicios que el inculcado tenga a su cargo. Fuera de este caso el Juez podía directamente mandar cumplir la orden de aprehensión.

Es preciso señalar que el órgano encargado de juzgar sobre la conducta de estos funcionarios o empleados públicos, era un Jurado de Responsabilidades integrado por:

- 1.- Un representante de los servidores públicos de la Federación del Distrito Federal, Territorio o Estado;
- 2.- Un representante de la prensa;
- 3.- Un profesionista que no sea funcionario o empleado público;
- 4.- Un profesor;

5.- Un obrero;

6.- Un campesino; y

7.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y de la Defensa, el Juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, siendo inatacables sus veredictos y solo eran apelables las sentencias condenatorias que dictaran los Jueces en cuanto a la sanción impuesta.

En opinión del maestro Raúl F. Cárdenas "Los Constituyentes de 17 pensaron que de esta suerte se podía combatir con mayor eficacia la corrupción, mal endémico de nuestro país, y confiaron que el propio pueblo sería implacable contra los corruptos", ⁶ sin embargo el Jurado Popular resultó contraproducente por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos.

En el artículo 103 de la Ley en comento se hace referencia al enriquecimiento inexplicable señalando que si algún funcionario o empleado público se encontraba en posesión de bienes, fuera por si o por interpósita persona, y que excedieran

⁶ LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. Op. cit. p. 86

de sus posibilidades económicas, el Ministerio Público procedería a la investigación del origen de dichos bienes, asegurándose estos.

Otra cuestión relevante era, en lo relativo a la obligación que todo funcionario o empleado público tenía de hacer la manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República, del Distrito Federal o del Estado respectivo, dentro de los 60 días a partir de que tomaba posesión del cargo.

1.5.- LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979

La segunda ley vigente al amparo de nuestra actual Constitución, fue la del 27 de diciembre de 1979, denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, consta de 92 artículos contenidos en cinco Títulos, y sólo dos artículos transitorios que a la letra dicen:

1o.- La presente ley estará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

2o.- Esta ley deroga la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación", del Distrito y

Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 21 de febrero de 1940.

No se legisló nada respecto de los procesos que se encontraban pendientes de resolución al entrar en vigor la Ley en cuestión, lo que determinó que al derogarse la Ley de Responsabilidades del 40 y que contenía los tipos tomados del Código Penal del 31, los Jueces tuvieran que decretar la absoluta e inmediata libertad de aquellos funcionarios que hubieren incurrido en delitos de responsabilidad oficial, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penal Federal.

Tampoco se estableció lo referente a la designación del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales, lo que hacía prácticamente inaplicable la ley.

El artículo 2o. de esta ley incurrió en otro error al ir más allá de lo que expresamente dispone la Constitución, considerando que los Gobernadores del Estado y los Diputados a las legislaturas locales no sólo deberían responder por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, sino además de los delitos y faltas tipificadas en esta ley, lo que aunado a la ambigüedad con que fue redactado el artículo 3o., que definía los delitos oficiales, daba como resultado una situación de extrema vulnerabilidad a la soberanía de los Estados. El

referido artículo 3o. establecía lo siguiente: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III.- El ataque a la libertad del 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 de varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

- VI.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 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 las define como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas".

Ningún Gobernador podría defenderse ante tan aberrante disposición. Además la última parte de la fracción VIII, contravenía lo establecido en la Constitución, pues ésta señalaba que después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes, es decir con una misma conducta se podía incurrir en un delito oficial y en un delito común; mientras que en esta fracción VIII resulta claro que si un hecho se adecua a un delito común desaparecerá el delito oficial, aunque queda la duda de si ésta sólo se aplica a la fracción VIII o se extiende a los supuestos de las siete fracciones anteriores.

No se corrigió el subjetivismo con que la ley de 40 diferenciaba los delitos de las faltas oficiales, estos eran definidos en el artículo IV como "Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo".⁷

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de concluido aquel, teniéndose por exigida la responsabilidad desde el día en que las autoridades, los partidos, las asociaciones políticas o los particulares se dirigían a la Cámara de Diputados formulando acusación que debería ser ratificada ante alguno de los secretarios de esa Cámara, o de la Comisión Permanente, lo que resultaba acorde al procedimiento establecido para los Altos Funcionarios. pero no encuentra justificación alguna en el caso de los delitos oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a los delitos comunes, la prescripción se sujetaba a las reglas establecidas en el Código Penal. Se establecieron como sanciones, por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por

⁷ LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD. Op. cit. p. 456

un término no menor de 5 años, ni mayor de 10 años, y por las faltas oficiales, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

Ahora bien, en la exposición de motivos de esta ley, se hace mención a la necesidad de que se otorgue idéntico tratamiento a todos los sujetos de una relación jurídica e incluso se afirma que "la igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia y que, con tal propósito desaparece en la tipificación el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los "delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los "demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales", para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables". No obstante los delitos oficiales de referencia, recibieron un trato distinto según sean cometidos por los altos funcionarios o por los demás funcionarios y empleados, pues se establecieron dos procedimientos distintos, en efecto en el caso de que el delito oficial fuera cometido por un alto funcionario, será el Senado el encargado de conocer, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrirse la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados; si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias convenientes, y de oír al acusado, que éste era

culpable, quedará privado de su cargo, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro, de los delitos oficiales de los demás funcionarios o empleados conocía un Jurado Popular en los términos que establecía el artículo 20 Constitucional, por lo tanto eran competencia del Poder Judicial, aplicándose, en consecuencia dos criterios distintos, pues en el Juicio Político, propio de los altos funcionarios, no resultando de relevancia los problemas de tentativa, participación, etc., es un juicio de opinión pública que juzga políticamente si un funcionario ha perdido la confianza y debe ser separado de su encargo, es decir debe ser resuelto con un criterio político, pudiéndose tratar de una persona con múltiples virtudes, pero incapaz políticamente, de actuar en bien de la Nación. En el procedimiento judicial aplicable a los demás funcionarios y empleados de la Federación, debían seguirse todos los institutos de derecho penal, como la tipificación, antijuriridicidad, culpabilidad, etc., por ser los jueces penales los encargados de substanciar el procedimiento, y el Jurado Popular debía de resolver, según lo establecía el artículo 63 y 64, creándose una situación de desigualdad en la aplicación de la ley.

Por lo que hace a la integración de los Jurados de Responsabilidades, se ordenaba en el artículo 70, el establecimiento de "un Jurado de Responsabilidad Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, en cada

lugar de estos residieran, y de igual manera un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal por cada uno de los Juzgados de primera instancia en materia penal del Distrito Federal, sujetándose para su integración, competencia y procedimiento, a las disposiciones de los Códigos de Procedimientos Penales respectivos, y a las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales de Justicia y del fuero común del Distrito Federal".

El Jurado de Responsabilidades se conformaba por siete individuos a saber:

- I.- Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso.
- II.- Un representante de la prensa.
- III.- Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público.
- IV.- Un profesor.
- V.- Un obrero.

VI.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Y se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir y ser vecino del lugar, delegación o municipio en que radique el Juzgado de Distrito, o del orden común que haya instruido el proceso, un año antes por lo menos, del día en que se publiquen las listas definitivas del Jurado.

El artículo 75, disponía que para la integración del Jurado Federal de Responsabilidades se estaría, entre otras disposiciones, a las siguientes:

I.- En la segunda quincena del mes de noviembre de los años impares, se formarán en cada Juzgado de Distrito con jurisdicción en materia penal, siete listas, por separado, de las personas que figuren en las listas relativas al lugar, delegación o municipalidad de la residencia del Juzgado, formadas para la integración del Jurado Popular Federal, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que comprendan los nombres de las personas que pertenezcan a cada una de las actividades a que se refieran las siete fracciones del artículo 71 de la presente ley, con los demás datos que exija dicha Ley Orgánica.

Un error más en esta ineficiente Ley es la consistente en que su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 4 de enero de 1980, y toda vez que en los artículos transitorios no se regulaba nada respecto a la integración del Jurado Popular que debiera formarse en la segunda quincena del mes de noviembre de los años impares, es decir, en noviembre de 1981, dos años después, lo que quizás resultó ser una suerte.

En resumen, esta ley elaborada con extrema insuficiencia y falta de cuidado, en la que el legislador no pudo diferenciar de manera clara y precisa entre responsabilidades de índole político o penal, no hizo distingo alguno acerca de las responsabilidades de carácter administrativo, por lo que en consecuencia, la sanción de inhabilitación aquí contemplada, pudiera considerarse como una sanción penal o política, no administrativa.

1.6.- REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982

La primera "novedad" que surge con las reformas corresponde a la denominación del título IV; en efecto, en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores público".

Esta modalidad, establecida para el ámbito federal en los términos del primer párrafo del artículo 108 conforme a lo prescrito por el último párrafo del propio artículo debe adoptarse también por las constituciones de los estados de la República, las cuales precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Es claro que esta nueva denominación contribuye no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

A diferencia del texto constitucional anterior que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados "altos funcionarios" (presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios del despacho, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales), en tanto que su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, el artículo 108 incluye, en

forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el título IV: "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". De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

Sin embargo, cabe advertir que, por una parte, el constituyente permanente omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos legislativo y judicial; por otra, atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe recordarse que ésta se divide en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal.

Así pues, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concreta a remitir al texto constitucional, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos

competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.

Por otra parte, además de los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales el artículo 108 señala a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales como "responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales", agregando en forma redundante "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes, municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales

precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.

El segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111, en forma idéntica a lo previsto por el texto de 1917, establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

De este modo, a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos graves del orden común" e, incluso, ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva. De este modo, se ha sostenido que los "delitos graves del orden común" son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.

En todo caso, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar en la Constitución los delitos por lo que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824 el presidente podía ser responsable durante su período por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomen posesión del cargo o a que ejerzan las facultades que se les atribuyen. En la Constitución de 1857, por su parte, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En fin, en los términos y por las causales que se estime más conveniente, pero lo que sí resulta necesario es precisar constitucionalmente los casos en que se pueda proceder contra el presidente durante el tiempo de su encargo.

Es necesario advertir que lo previsto por el segundo párrafo del artículo 108 no consagra la impunidad del presidente de la República respecto de los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el período del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se pueda proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes,

por cualquier delito que haya cometido. En realidad la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el artículo 111 constitucional.

1.7.- LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE.

Con la intención de superar una deficiencia que se había mostrado en nuestra legislación: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y civil; se reformaron y adicionaron diversos preceptos de nuestra Carta Magna, fundamentalmente en el Título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo (artículos 22 y 73 fracción VI base 4a. 7a, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134), estableciéndose las bases de la responsabilidad administrativa en las que se incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad,

economía y eficiencia que deben orientar a la Administración Pública para garantizar el buen servicio público.

Se reformaron el Título décimo del Código Penal, lo relativo al daño moral del Código Civil y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, todo esto para proporcionar el marco jurídico adecuado para la renovación moral de la sociedad", postulada por el Licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República, y cuya finalidad anunciada, era prescribir la corrupción que caracterizaba al sistema político mexicano.

De igual manera se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entró en vigor el 10. de enero de 1982, que consta de 90 artículos, contenidos en cinco Títulos, que se subdividen a su vez en varios capítulos; y cuatro artículos transitorios.

Entre otras innovaciones, la ley en cuestión establece un procedimiento administrativo completamente autónomo del político y del penal, permitiéndose así, una vía más expedita para sancionar y prevenir conductas que afectan el buen funcionamiento de la Administración Pública, sin que se impida que en el caso de que dicha conducta también tenga carácter de delito, sea sancionada conforme a la legislación penal.

En esta ley, se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador y que sujetan a todo servidor público, siendo los encargados de vigilar su cumplimiento los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades, los que estarán facultados para imponer sanciones disciplinarias tales como: apercibimiento privado o público; amonestación igualmente privada o pública, suspensión, destitución inhabilitación y sanciones económicas.

La antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación es ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es designada como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias antes descritas.

En el Procedimiento Administrativo, los servidores públicos tienen oportunidad de ser debidamente escuchados y se contemplan Recursos administrativos de agotamiento operativo que permiten la impugnación de los actos de autoridad, sin perjuicio de la intervención del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que suscitan los actos disciplinarios.

Por lo que hace al personal de la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quedará sujeto en lo referente a esta ley, a la Contraloría interna de esa misma Dependencia.

En esta ley, se establece un régimen de Responsabilidad Administrativa que abarca al personal de los Poderes de la Unión y de las Organizaciones Descentralizadas, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimilados a estas y fideicomisos públicos.

CAPITULO II

CONTRALORIA INTERNA

- 2.1.- GENERALIDADES
- 2.2.- COMPETENCIA
- 2.3.- FACULTADES OTORGADAS POR LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.4.- EL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS ANTE LOS ORGANOS
DE CONTROL INTERNO

2.1.- GENERALIDADES

Si la Soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes públicos, se hace necesario destacar la importancia de la labor desarrollada por los servidores públicos y la responsabilidad que asumen ante la Nación para servir con legalidad, honradez, lealtad, eficiencia, imparcialidad y economía con el objeto de proteger los intereses del pueblo. Toda actividad gubernamental requiere de un personal eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado; así, las personas físicas que desempeñan las tareas públicas, deben contar entre sus valores más profundos y arraigados, la moralidad, amén de una capacitación técnica, una disciplina férrea en su actuación dentro de la administración pública y una gran conciencia de su elevada misión.

El servidor público tiene tanto derechos como obligaciones, destacándose como principal, en ésta, la de prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado a través del nombramiento que el Estado le expide; debe evitar las prácticas desviadas e ilícitas en el desempeño de sus funciones, debe ser responsable en el cumplimiento de esas obligaciones que el Estado le impone como imprescindibles para mantener el eficaz funcionamiento de los

servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo. Con estos deberes básicos, se asegura el óptimo desenvolvimiento del servicio público. El servidor público está subordinado a la ley y a su debido cumplimiento; por ello debe responder de los actos que ejecute. La responsabilidad en la función pública es la situación en que se encuentran los servidores del Estado que han infringido la ley ya sea cometiendo un delito, una falta o causado una pérdida o un daño.

La responsabilidad administrativa se genera por los actos u omisiones de los servidores públicos que atenten contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y economía que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, criterios éstos que optimizan el servicio público.

Los órganos de control (contralorías internas) de las dependencias y entidades, están encargados de vigilar el cumplimiento de tales obligaciones y se encuentran facultados para imponer las sanciones administrativas previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que son: Apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión en el encargo de hasta 3 meses, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar cualquier cargo o comisión en la Administración Pública. Los procedimientos a través de los cuales se impongan sanciones, se rigen, en lo conducente, por las garantías

constitucionales. En esta Ley se contempla el recurso de revocación de los actos sancionadores y la ulterior impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación que dicta sentencias de Nulidad.

Asimismo, la Ley regula el sistema de declaración de bienes de los servidores públicos mediante el Registro de Situación Patrimonial, encargando su dirección y vigilancia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo obligación de presentar tal declaración, los servidores públicos cuya jerarquía sea superior al nivel de jefes de departamento o cargo paraestatal equivalente, quienes por su función y alto cargo, tienen la responsabilidad de manejar los fondos y valores de la nación; esta función deben desarrollarla de manera honrada manteniendo inmaculada su conducta absteniéndose de obtener beneficios injustificados. La creación de este Registro Patrimonial de los Servidores Públicos es un avance en cuanto que depura y concretiza la necesidad de que sea eficiente tal registro, puesto que anteriormente este sistema se encontraba regido por la Ley de Responsabilidades de 1980 que ordenaba a los "funcionarios y empleados públicos", al tomar posesión de su cargo y al término de su ejercicio, hacer una manifestación ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según correspondiera, de sus bienes, a fin de poder hacer una comparación entre el patrimonio de aquél antes de haber recibido el encargo público y después de haberlo desempeñado.

2.2.- COMPETENCIA

La facultad disciplinaria es "...un poder que tiene la contraloría interna para sancionar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública..."^a y se trata de una facultad de la autoridad para la imposición de las sanciones en el ámbito administrativo.

Por lo que el poder disciplinario del Estado se hace necesario para garantizar el correcto proceder de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones potestad que surge de la propia naturaleza de la relación pública que se entabla entre el Estado y el empleado, vinculado a este último en una situación de preeminencia que se traduce en el poder jerárquico cuyo correlativo es la facultad de sancionar al inferior, es decir, al servidor público que haya infringido sus obligaciones.

Ahora bien, respecto a este punto tenemos que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como los órganos de control interno de las dependencias y entidades, como parte integrante de aquella, resultan ser el ente competente para la investigación y substanciación, en su caso, del procedimiento administrativo disciplinario, toda vez que dicha

^a **DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1986. p. 151.**

competencia se encuentra debidamente plasmada en los artículos 108, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º. 2º. y 3º., fracción II, 56, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como 2º. y 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismos que facultan expresamente a dichos órganos de la función disciplinaria, para aplicar las sanciones administrativas y económicas a que haya lugar por el incumplimiento de las obligaciones a que contrae el servicio público.

Ahora bien, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actúa como la máxima autoridad respecto de la vigilancia y control de la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, es decir, que de acuerdo a las facultades conferidas que se le atribuyen expresamente en artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en su Reglamento Interior, será la encargada de verificar la correcta aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este orden de ideas, tenemos que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las contralorías internas de las dependencias y entidades como parte integrante de aquella, serán competentes para instaurar y substanciar el

procedimiento administrativo disciplinario así como aplicar las sanciones administrativas y económicas procedentes cuando se infrinja alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para mejor entendimiento, se transcribe a continuación el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1996, para entrar en vigor el 1º. de enero de 1997.

"Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

I. a XI. ...

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera

administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. a XXV. ...".

Como puede advertirse de lo anterior, las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las contralorías internas son concurrentes, toda vez que estas forman parte integrante de aquella.

En tal virtud las quejas y denuncias que reciban las contralorías internas de las dependencias deberán ser atendidas e investigadas por las mismas y si de esta investigación resultan elementos suficientes que presuman la existencia de responsabilidad administrativa imputable a algún servidor público, se incoará el procedimiento administrativo disciplinario en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y una vez desahogada la audiencia de ley, si de los elementos de prueba que obran en el expediente se descubre que realmente existe responsabilidad, aplicará la sanción procedente que contempla el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues resulta ser plenamente competente para dicho fallo, de conformidad con los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, antes transcrito,

así como el 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal tantas veces citada, mismos que a continuación se transcriben.

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica, e
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público."

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

I. a V. ..."

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad."

"Artículo 57.- ...

La Contraloría Interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones administrativas disciplinarias. ..."

"Artículo 60.- La Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias."

De igual forma, el artículo 57 último párrafo de la Ley Federal mencionada, establece que el superior jerárquico enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo copia de las denuncias, cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría de referencia deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

Por lo tanto, las contralorías internas remitirán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aquellos asuntos que considere como infracción o falta grave de índole administrativo, operando el criterio de gravedad como excepción

a la regla genérica de que son las contralorías internas las que deben conocer y resolver en primer término los asuntos, de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el por qué de la remisión, pues en este caso la norma del artículo 57 último párrafo de la Ley, establece una excepción y no un principio genérico.

En resumen, según lo estipula el artículo 57 párrafo segundo de la propia Ley de Responsabilidades, la facultad disciplinaria corresponde a la Contraloría Interna de la dependencia o sector, que conforme a los artículos 56 fracción VI y 60, de la misma, será competente para imponer sanciones económicas y disciplinarias, respectivamente, ya que sus Titulares dependen funcional y jerárquicamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como órgano globalizador de control dentro de la Administración Pública Federal. "Tratándose de los servidores públicos de la Administración Pública Federal y por encima de los diversos instrumentos jurídicos de su incorporación 1º., 2º. y 45 de la Ley Orgánica de Régimen Jurídico de los mismos respecto a la Administración Pública en general; son integrantes del sector público". °

° ORTIZ REYES, GABRIEL. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988. p. 106.

De acuerdo con lo anterior, la facultad disciplinaria dentro de los regímenes de la Administración Pública Federal, corresponde a los órganos de control internos, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, para imponer las sanciones administrativas disciplinarias que establece el artículo 53 de la multirreferida Ley Federal, con las excepciones que la propia Ley marca; y de las infracciones cometidas por los contralores internos de las dependencias y entidades, conocerá la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuyas características peculiares han hecho que sea considerada como dependencia globalizadora del control de la Administración Pública Federal, sin que esto implique superioridad en relación con las demás dependencias, de acuerdo con lo que establece el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

"Artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos tendrán igual rango, y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encuentra facultada para realizar la función disciplinaria en dos diferentes formas, de manera interina de acuerdo a la fracción II del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de manera externa con fundamento en la fracción XVII como "...autoridad centralizada y

especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento; y para aplicar las sanciones disciplinarias".

Mientras que de manera interna posee una competencia genérica para sancionar a sus empleados, como órgano globalizador de control, sus facultades disciplinarias se limitan a los casos expresamente señalados en la ley esto es:

a) Cuando los Contralores Internos de la Dependencia incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa (art. 58).

b) Cuando los servidores públicos de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo no se ajusten a lo previsto en la ley (art. 59).

c) Cuando proceda la aplicación de suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerlas (art. 56 fracción IV).

2.3.- FACULTADES OTORGADAS POR LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El texto del Título IV constitucional en diversos de sus preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, así tenemos la responsabilidad política, responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa. Una característica de éstos tipos de responsabilidades es que una no excluye a las otras, sino al contrario, según el caso, pueden ser concurrentes o acumulativas.

Los artículos 109 y 113 del Título referido, específicamente constituyen el fundamento legal del sistema de la responsabilidad administrativa en el servicio público.

El artículo 109 constitucional señala literalmente que:

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

I. Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

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

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

Según lo transcrito podemos sostener, que las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los

servidores públicos son de naturaleza diferente dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución, así la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

Lo anterior amerita precisar la naturaleza y objeto de las distintas responsabilidades, pero sobre todo la penal y administrativa para comprender bien la operatividad de ambas. La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito y la existencia o inexistencia de éste está condicionada por la actualización de los elementos del tipo, el delito tiene como finalidad el tutelar los valores reconocidos como válidos jurídica y moralmente por la sociedad, en cambio, la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito sino tiene su origen en el incumplimiento de una obligación a la falta administrativa no se le exige que se colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo.

De la misma forma el artículo 4o. de la Ley Reglamentaria del título IV señala que: los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según la 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 de la misma naturaleza.

Como ya se observó, el Título IV de la Constitución establece que el proceso penal y el procedimiento administrativo son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones. La única restricción al respecto es la de respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una garantía de seguridad jurídica en favor del individuo, su eficacia opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el juez, apliquen, a la misma conducta penas de igual naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la prisión.

Entre las disposiciones sancionadoras previstas por la Ley Federal de Responsabilidades y el Código Penal (Título Décimo) se encuentran numerosas diferencias entre sí, en cuanto a objeto, origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponerlas, etc., por lo que es necesario distinguir la operatividad de ambos procesos, analizando las condiciones de su efectividad.

El hecho de que tanto el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 constitucional, disponen que "los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente", sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del Poder Judicial. Pero esto equivale a que, en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad. Pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor público implicaran a su vez un hecho tipificado en la jurisdicción penal, tal situación no impedirá que, en su esfera propia, la Administración Pública incide previa, simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo en uso de una potestad que le es propia y exclusiva.

De ello se infiere que la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el Juez de la jurisdicción penal, en relación con una misma conducta infractora; pero ello no quiere decir que, frente al principio de garantía, puedan ambos concluir

en la imposición de sanciones de la misma naturaleza en relación con igual conducta.

En consecuencia, las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad.

Por lo demás, la posición jurídica del servidor público frente a la Administración y ante la autoridad judicial, según prevé el artículo 4º de la Ley en comento, determina que la primera sea la que normalmente inicie el procedimiento administrativo para determinar la posible existencia de una responsabilidad de esta índole, de la que eventualmente pueden resultar elementos configurativos de responsabilidad penal.

Sin embargo, esta eventualidad no impide que, acreditada la existencia de responsabilidad administrativa, la Administración Pública inicie y concluya, por sí y ante sí, el procedimiento respectivo en contra del servidor público, con la finalidad de imponerle una sanción, independientemente de que del proceso judicial se determine o no la adecuación de la conducta ilícita al tipo penal, por ende, el procedimiento administrativo por el carácter originario que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, podrá instrumentarse y substanciarse cuando las circunstancias del caso así lo ameriten, previa, simultánea o posteriormente a aquél.

En tales condiciones, si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano judicial, es evidente:

Que es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

Que si el delito se configura, el juez actuando en su plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones y penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que ya hayan sido aplicadas por la Administración Pública, una vez substanciado el procedimiento correspondiente.

Si el delito no se configura, el juez no podrá imponer ninguna sanción, al no resolver por sentencia ejecutoriada la existencia del ilícito penal; pero en este supuesto, la Administración Pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobreseído la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello sólo compete a la autoridad administrativa.

En conclusión, la identidad material de conductas antijurídicas y la igualdad de la naturaleza de sus sanciones por los ordenamientos administrativos y penales, es suficiente y necesario para plantear las siguientes disyuntivas entre las condiciones de ejercicio de una y otra potestad:

- a) La prohibición del artículo 109 constitucional sólo quedaría violada si al ejercicio consumado de la potestad disciplinaria por la Administración Pública se sumara la imposición de la misma sanción por el órgano judicial, (sanciones de la misma naturaleza).
- b) Existen razones de derecho positivo para considerar que el ejercicio previo de la potestad sancionadora de la Administración Pública es única y exclusiva, frente al juez en materia de responsabilidades administrativas, en atención a la autonomía procedimental que consagra el referido artículo 109 constitucional.
- c) Los procedimientos tanto administrativo como penal pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

En el mismo orden de ideas, el artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones al fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

2.4.- EL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS ANTE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO.

Generalidades.

Definición de los Términos: "Queja y Denuncia".

Con el objeto de establecer la pauta para regular y normar el criterio a observarse en cuanto a la definición de los términos queja y denuncia a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a continuación se expone, el concepto de dichos vocablos.

DENUNCIA:

Es la instancia por la que una persona física o moral hace del conocimiento de los órganos estatales la comisión de irregularidades en el servicio público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando los actos u omisiones que la originan no le causen agravios personales, es decir, puede denunciar en forma escrita o verbal cualquier persona, aunque no esté directamente interesada ni se vea afectada por los hechos o actos que motivaron la denuncia. De igual modo, con el carácter de denuncia se reciben las instancias producidas o pronunciadas (a causa de irregularidades en el desempeño de una actividad Gubernamental) por una autoridad o persona que actúe en ejercicio de una función pública. En tal sentido se concibe a la denuncia como una demanda hecha ante la autoridad competente, con el objeto de obtener

la imposición de una sanción a un servidor público por alguna irregularidad o falta.¹⁰

QUEJA:

Es una instancia similar a la denuncia, por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, la comisión de irregularidades en el servidor público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, con la salvedad de que en ésta los actos u omisiones que la originan le causan agravios a quien la formula. De este modo, solo podrá presentar una queja la parte directamente afectada o interesada por los hechos o actos que la motivaron.

Quiénes pueden presentar Quejas y Denuncias.

- El público en general.

- Los Servidores Públicos.

¹⁰ SOBERANES FUENTES, JOSE LUIS. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Editorial Manuel Porrúa. México, 1993. p. 75

- Cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o infracciones a la Ley, puede presentar quejas y/o denuncias ante la oficina correspondiente, (artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- Cualquier servidor público que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas imputables a Servidores Públicos sujetos a su dirección o a su jefe inmediato o mediato, o a sus compañeros de trabajo, podrán presentar quejas y/o denuncias ante la oficina correspondiente, (artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las quejas y denuncias en contra de servidores públicos de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, se deberán presentar preferentemente ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las que se presenten en contra de los servidores públicos de las Dependencias de la administración pública federal, se entregarán en sus Contralorías Internas; y tratándose de servidores públicos de las Entidades, ante su propia Contraloría Interna. Las que se presenten en contra de los Servidores Públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ante la Contraloría Interna de esta Dependencia.

ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Cuando una persona presenta una promoción de esta naturaleza, se deberán agotar las fases anteriores o preparatorias al inicio del procedimiento administrativo correspondiente, tales como las de: Recepción, Admisión e investigación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

Recepción.

En esta fase, y con base en el criterio expresado con anterioridad, deberán diferenciarse aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas.

Admisión.

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

Se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presenten con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención

y sanción de la responsabilidad administrativa, de otras de finalidad diferente, como las que se presentan en función del interés de los particulares del mejoramiento en la prestación de los Servidores Públicos, pues las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a Servidores Públicos y las segunda no.

Siendo una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes, con la prohibición expresa a las autoridades de no inhibirlos en la formulación o presentación de quejas o denuncias.

Tratándose de quejas o denuncias anónimas, atendiendo a la importancia de los hechos denunciados o de acuerdo a la riqueza del material probatorio que se aporte, podría originarse a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa.

Investigación.

La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad, ya sea de carácter administrativo o diverso.

Se dejará constancia por escrito de todas las actividades que se practiquen, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas, (artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Si durante el desarrollo de la investigación que corresponda la Contraloría Interna de una dependencia considera que el caso investigado no es de su competencia o descubriese nuevas irregularidades no consignadas en la queja o denuncia respectiva que fuesen de la competencia de otra dependencia o entidad, turnará las actuaciones a éstas para que se continúe la investigación informando de ello al titular de la dependencia.

Una vez concluida una investigación podrían presentarse las siguientes hipótesis.

1. Que no se reúnan elementos suficientes para presumir la existencia de responsabilidades administrativas, en cuyo caso el expediente se archivará, por acuerdo y con firma del Contralor Interno.
2. Si se tienen pruebas que hagan suponer el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, las Contralorías Internas de

las dependencias y entidades proveerán lo necesario para la substanciación del procedimiento administrativo, imponiendo las sanciones disciplinarias que correspondan.

3. Si del incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos se derivase también la comisión de un delito, la Contraloría Interna dará vista a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Independientemente de lo anterior, el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa seguirá su curso.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 3.1.- PROCEDIMIENTO
- 3.2.- MEDIOS DE PRUEBA Y SISTEMAS DE VALORACION
- 3.3.- INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
- 3.4.- APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY DE LA MATERIA
- 3.5.- REQUISITOS COMUNES DE LOS RECURSOS
- 3.6.- CONVENIENCIA DE LEGISLAR EN LA MATERIA

3.1.- PROCEDIMIENTO.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad, o, en su caso, emitir la resolución de no existencia de ésta. Este procedimiento tiene características muy especiales, pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad proveer lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encauzar y sostener la acusación, y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

El artículo 45 de la Ley precitada establece que: "...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 conducente, las del Código Penal", pero esta supletoriedad establecida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere al juicio Político y al Procedimiento para la Declaración de Procedencia (o desafuero), pues incluso su ubicación se

encuentra en el Título Segundo de la Ley que regula las materias antes mencionadas, por lo que la Ley es omisa en cuanto a prever cuál sería el ordenamiento supletorio en materia administrativa, pues en el Título Tercero relativo a este tipo de responsabilidad no existe precepto alguno que señale los ordenamientos supletorios, laguna u omisión que tiene que ser subsanada e integrada por criterios de interpretación jurídica y de carácter jurisprudencial.

Se entiende que le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles como código supletorio en esta materia, en virtud de que la ley civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del Derecho, claro está, que dicha supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos como son el no introducir figuras jurídicas extrañas a la Ley que se va a suplir.

Citación a audiencia

El artículo 64 Fracción I de la multicitada Ley establece que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

Lo anterior amerita la siguiente observación, la Ley alude a la "citación" y no menciona la "notificación", sin embargo la primera podemos considerarla como una especie de esta última, por citar, debemos entender el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente ante ella en el día y hora previamente designados en cambio notificar, es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial o administrativa. Por lo que la citación deberá practicarse con las mismas formalidades constitucionales que cualquier notificación.

El inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste y además se le notificará al Titular de la dependencia o entidad de que se trate para que designe representante en términos del artículo 67 de la Ley.

La designación del representante a que se refiere el numeral antes mencionado de la Ley tiene como propósito que el mismo realice funciones de coadyuvancia con las autoridades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, orientando su actividad en el mismo sentido que el órgano de autoridad, por lo que si éste no fuese designado o no se presentase a la audiencia o a la práctica de la diligencia, su ausencia no

afectará el curso o desarrollo del procedimiento, pues no es un requisito de procedibilidad.

Se insiste en que el papel que le corresponde al representante del superior jerárquico es el de coadyuvante del órgano de autoridad, pues en la práctica en algunos casos, el representante desnaturaliza esta coadyuvancia apersonándose como defensor del inculpado.

Audiencia

La celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías internas resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia la Secretaría o las Contralorías encontraran que no cuentan con elementos suficientes para

resolver o adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrán disponer la práctica de otras investigaciones y citar para otra u otras audiencias al inculpado.

Resolución y plazos de notificación.

El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de responsabilidad. Resulta importante resaltar la necesidad de que a todo procedimiento recaiga una resolución, pues existe una práctica viciada consistente en archivar los casos en los que no hubo suficientes elementos para determinar responsabilidad considerándose por ello concluidos, tan necesario es que se sancione cuando se determinó cierta una imputación, como emitir una resolución de no existencia de responsabilidad. Si como resultado de la audiencia de ley se desvanecen los hechos materia de la acusación o mediante las probanzas rendidas se desvirtúan las imputaciones no puede la autoridad mandar el expediente a archivo, pues ello implicaría generar incertidumbre jurídica perjudicial para el sujeto a procedimiento.

En la resolución deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto

concreto al que se dirige se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que "motivar" un acto es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto "fundar", es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y fundamento expresado.

La Ley en el artículo 64 previene que la resolución deberá emitirse al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificarse dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

3.2.- MEDIOS DE PRUEBA Y SISTEMAS DE VALORACION.

La valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo disciplinario que denota al sistema de responsabilidades de consistencia y equidad, debe ser aplicado al caso concreto con toda motivación y fundamentación de la autoridad administrativa encargada de su estudio, ya que durante la tramitación del procedimiento, al desahogarse la audiencia administrativa que marca el artículo 64 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, pueden presentarse tres hipótesis básicas:

Que el servidor público acusado confiese los hechos;

Que el servidor público no comparezca a la audiencia, y

Que el servidor público niegue los hechos y/o pretenda probar la inexistencia de éstos, o que su participación en los mismos fue debida, o que es ajeno y extraño a ellos.

En el primer caso si la confesión es voluntaria y espontánea debe producir prueba plena, al cumplimentarse los requisitos exigidos en el artículo 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente a la Ley de la materia, al ser hecha por persona capacitada para obligarse, con pleno conocimiento, sin coacción ni violencia además de tratarse de un hecho propio, por lo que al estar en el supuesto, tal situación trae aparejada un elemento de atenuación de la sanción según el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que a la letra dice:

"Artículo 76. Si el servidor público presunto responsable confesara su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien

conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicada, si es de naturaleza económica...". "Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación".

En efecto, como es de apreciarse dicho precepto es atenuante de la sanción a aplicar, pero resulta ser limitativa, al tratarse exclusivamente de sanciones económicas, dejando a criterio de la autoridad resolutora el disponer o no la aplicación de la sanción administrativa, por lo que resulta claro que deberá aplicarse un adecuado sistema de valoración sobre la responsabilidad atribuida, que funde y motive el criterio adoptado en esta circunstancia.

En el segundo caso, la inasistencia del servidor público citado tendrá como resultado que se consideren ciertos los hechos de la imputación siempre y cuando se tengan en el expediente, elementos, pruebas o indicios que acrediten la responsabilidad del citado, para lo cual la autoridad administrativa tendrá que realizar un estudio minucioso de ellos, incluyendo las formalidades efectuadas para llevar a cabo la citación, esto es si se efectuó de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Capítulo III

del Título Séptimo del Libro Primero del Código Federal de Procedimientos Civiles, con el fin de otorgar el debido valor probatorio a esa inasistencia o falta de interés jurídico del presunto responsable.

En el tercer caso, encontramos la simple imputación y negación entre el quejoso y el servidor público, que puede presentarse con apoyos probatorios de diversa índole, aunque la tendencia básica si se dan estos, es que sea de carácter testimonial, todo ello necesario para ponderar la existencia del supuesto de hecho dado como causal de responsabilidad.

En lo tocante a las cargas de la prueba en el procedimiento administrativo y por su carácter autotutelar que reúne además el principio de oficiosidad propio de los sistemas inquisitivos, es decir, en los que se da la persecución de oficio sin necesidad de denuncia previa, la autoridad al considerar que hay indicios suficientes de la existencia de un hecho punible debe proceder oficiosamente y recoger o proveer por si misma el material probatorio, a fin de averiguar sobre la existencia de la falta.

El quejoso o denunciante e incluso el acusado cuentan como medios de información, incluso este último, es la mejor fuente de conocimiento que tiene el Organo de Control, de ahí la exigencia que las diligencias administrativas y la intervención

del personal actuante se configure fundamentalmente en tono inquisitivo.

De lo anterior, se desprende que el Organo de Control Interno, al desarrollar su función inquisitiva debe ir más allá de los datos contenidos en la queja o denuncia, pero es necesario que para superar el contradictorio entre las partes se adopten ciertas reglas genéricas, que sin perjuicio de las prescritas por el Capítulo IX del Título Cuarto del Libro Primero del Código Federal de Procedimientos Civiles, permitan apreciar y valorar las aportaciones de particulares y del servidor público inculpado, cuya convicción sea necesaria y suficiente para no provocar actos de molestia injustificada a un buen servidor público inocente o que un particular se sienta víctima de desatención al no prosperar una denuncia legítimamente presentada.

3.3.- INSTAURACION Y SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

El procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones disciplinarias, debe constreñirse a los términos que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, que garantizan para todo individuo las formalidades de un procedimiento, y que

obligan a la autoridad a sancionar conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. Atento a ello para la imposición de sanciones disciplinarias a los servidores públicos, se creó en 1983 la ley de la materia, la cual en su Título Tercero prevé el aludido procedimiento denominado administrativo disciplinario, mismo que a continuación analizaremos en cada una de sus etapas.

Antes de instaurar el procedimiento administrativo disciplinario el cual está contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario agotar las fases anteriores a éste como son la de recepción, admisión y tramitación de quejas y denuncias, así como la de investigación.

Cabe señalar que por la naturaleza de estas fases, su regulación no es explícita en la Ley, sino que algunas de estas están implícitas, pero cuyo desarrollo de acuerdo a una secuencia lógica es imprescindible.

Por lo que respecta a la recepción, la ley de la materia señala que en cada entidad o dependencia deberá establecerse una oficina de quejas y denuncias, para que todo ciudadano tenga un fácil acceso a la presentación de cualquier queja o denuncia en contra de algún servidor público por alguna irregularidad administrativa que haya cometido.

En la fase de admisión se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene como finalidad la prevención y sanción de los servidores públicos que incumplan sus obligaciones y con ello incurran en responsabilidad administrativa, de otras de finalidad diferente.

Por lo que respecta a la tramitación, las quejas o denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al Titular de la Contraloría Interna, con el propósito de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo a la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Tratándose de quejas o denuncias contra servidores públicos de las entidades coordinadas, el Contralor Interno de la dependencia turnará copia al órgano de control interno de éstas, para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación.

Asimismo, las quejas o denuncias presentadas directamente ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se turnarán por lo regular a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad correspondiente para su tramitación.

Ahora bien no obstante que con la denuncia y la queja se puede iniciar el procedimiento administrativo disciplinario

como lo preceptúa el artículo 49 de la Ley en comento, en el mismo rige el principio de oficialidad, ya que incumbe a la autoridad administrativa dirigir tanto la investigación como el procedimiento administrativo disciplinario, es decir la impulsión de éste, le corresponde al Organo de control por cuanto en su actuación no persigue satisfacer simplemente un interés individual, sino un interés colectivo, a fin de salvaguardar los principios constitucionales que deben regir en el servicio público que son de ese mismo carácter.

Por lo que atañe al procedimiento de investigación es menester señalar que una vez que se ha admitido una queja o denuncia o bien de manera oficiosa, las Contralorías Internas o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según sea el caso, iniciará un procedimiento de investigación con la finalidad de determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa.

En dicho procedimiento el Organo de control Interno puede practicar diversas diligencias a efecto de dilucidar la existencia o no de elementos probatorios que hagan presumir la existencia de alguna responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público, en este período se llevan a cabo lo que se conoce como diligencias para mejor proveer, mismas que tienen

su fundamento en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si la investigación se realiza por un Organismo de Control Interno y se detectan infracciones, este mismo Organismo de Control culminará el procedimiento administrativo disciplinario aplicando las sanciones que correspondan, si las infracciones revisten gravedad se lo deberá comunicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, independientemente de que impongan las sanciones que correspondan.

Por último, es menester precisar que si de la investigación en comento no se advierten elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, podrá tomarse la determinación de archivar la queja o denuncia que motivó la referida investigación; en caso contrario es decir, si la misma arroja elementos suficientes que hagan probable la responsabilidad en alusión se podrá iniciar el procedimiento administrativo disciplinario el cual se integra por las etapas de: introducción, resolución y ejecución, que substanciará el órgano de control interno de la dependencia o entidad, y que a continuación analizaremos.

a).- **INSTRUCCION.**- Concluidas las diligencias de investigación, se inicia la etapa de instrucción la cual se desarrolla en términos del artículo 64 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los servidores públicos el cual establece los aspectos esenciales del debido procedimiento, al prever el respeto a la garantía de audiencia a los presuntos responsables. Esta fase se inicia con la citación del servidor público presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad administrativa que se le atribuye, el lugar, día y hora en que se llevará a cabo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a sus intereses convenga, por si o por medio de un defensor; asimismo, entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. La referida audiencia se lleva a cabo el día y la hora señaladas en el citatorio correspondiente, cumpliendo las formalidades que todo procedimiento exige, aplicándose para tal efecto el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria; de igual forma a la plurimencionada audiencia también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Si del desarrollo de la audiencia se determina que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otro servidor público, se podrá disponer la práctica de más investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Otro punto interesante es el hecho que, durante esta etapa o bien en el transcurso de la investigación la autoridad podrá decretar la suspensión temporal del presunto responsable, si a su juicio así conviene para el mejor desarrollo del procedimiento, la única limitación a esta facultad se da cuando el presunto responsable haya sido nombrado por el Presidente de la República, en cuyo caso se requerirá de la autorización de éste para poder suspender; cuando el nombramiento haya requerido de la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien pueda autorizar la suspensión. Respecto a la suspensión temporal en cuestión cabe destacar que la misma no prejuzga la responsabilidad que se impute.

En esta etapa de instrucción, lo más importante es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con todos y cada uno de los elementos necesarios para emitir la resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta resulta equivalente a la del proceso, que se realiza " ... para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negaciones y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan como ya se

ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidad de dictar sentencia".¹¹

b) **RESOLUCION.-** Se ha entendido por resolución judicial "toda decisión o evidencia que adopta un juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio".¹²

Por lo que corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220 indica la clasificación de las resoluciones judiciales de la siguiente forma: "las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando deciden cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando deciden el fondo del negocio".

Cabe destacar que la resolución que dicta la Autoridad (en el caso en estudio, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o Contralorías Internas de las dependencias o entidades), por lo que hace a la conducta del servidor público, resuelve el fondo del asunto, y es una "determinación o fallo de

¹¹ GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Novena Edición. UNAM. México 1987. p. 128.

¹² CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Decimoséptima Edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina 1981. p. 572.

una Autoridad Administrativa" ¹³ y de conformidad con el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dicha resolución deberá constar por escrito.

Esta etapa procede una vez que se ha integrado el expediente, con todos los elementos necesarios para que el juzgador pueda formarse una clara convicción. En esta etapa la autoridad emite una resolución la cual debe versar sobre la existencia o no de la responsabilidad administrativa que se le imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes.

Dicha resolución se deberá dictar dentro de los treinta días hábiles siguientes a la conclusión de la audiencia y se deberá notificar dentro de las setenta y dos horas posteriores a su emisión, al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico.

En el caso de que algún servidor público presunto responsable haya sido suspendido temporalmente conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 64 de la Ley en comento, y se emita una resolución absolutoria, es decir, que la

¹³ PALOMAR, DE MIGUEL JUAN. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo. Guanajuato, México, 1981. p. 1186.

Autoridad Administrativa resolvió que el servidor público no tiene responsabilidad administrativa por los hechos que se le imputaron, y por los cuales se llevó a cabo el procedimiento administrativo, el servidor público tendrá el derecho que se le restituya en el empleo, cargo o comisión con todos los derechos inherentes a él.

Para el caso de que se emita una resolución condenatoria, es decir, en la que se señala que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, se le podrá imponer cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

c) EJECUCION.- Esta es la última etapa del procedimiento y se inicia con la notificación puesto que: "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado a través de la notificación".¹⁴

De acuerdo con el artículo 75 de la Ley de referencia, la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución.

¹⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1986. p. 176.

3.4.- APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY DE LA MATERIA.

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que: "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 conducente, las del Código Penal", dicha supletoriedad establecida por la Ley citada se refiere al Juicio Político y al procedimiento para la Declaración de Procedencia (o desafuero), pues incluso su ubicación se encuentra en el Título Segundo de la Ley en comento, siendo ésta omisa en cuanto a mencionar cual sería el ordenamiento supletorio en materia administrativa, pues en el Título Tercero relativo a este tipo de responsabilidad no existe precepto alguno que señale los ordenamientos supletorios, laguna u omisión que en la práctica es subsanada por criterios de interpretación jurídica y de carácter jurisprudencial.

Se entiende que le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles desempeñarse como Código supletorio en esta materia, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho, en consecuencia es la Ley Supletoria en todas éstas salvo mención expresa en contrario.

Lo anterior tiene soporte en diversos criterios jurisprudenciales, mismos que a la letra dicen:

SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, y reproduciendo el criterio sustentado en el tomo 68/65 "La Previsora", S.A., Compañía Mexicana de seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia "...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales", teniendo como fundamento este aserto, y hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agraviar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo en revisión.

Amparo en revisión 1260/1960. "La Madrilená", S.A., Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de 5 votos.

Ponente el Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srío. Lic. Luis de la Hoz Chabert. 2a. Sala. Boletín 1961, Pág. 28.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- LIMITES DE SU APLICACION SUPLETORIA.- La aplicación supletoria de tal ordenamiento tiene sus limitaciones, porque como lo ha expresado esta Sala Superior en diversos casos, ese caso es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las Autoridades Federales salvo que la Ley especial disponga expresamente lo contrario; tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la Ley especial no contempla; que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal tal como lo dispone el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación.

Revisión No. 3159/8.- Resuelta en sesión de 18 de abril de 1989 por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Yolanda Vergara Peralta.

ATFF 3a. Epoca, año II, No. 16, Abril 1989, pág. 27.

SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES SALVO DISPOSICION DE LA LEY, TIENE APLICACION EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES.

El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 82/89. Margarita Bernardina Hernández de los Santos. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Gerardo Ramos Córdova. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 8a. Epoca. Tomo XV-II Febrero de 1995. Página 563. Clave: Vlllo. Tesis 185C.

SUPLETORIEDAD

La supletoriedad de la ley, sólo se surte cuando, en determinada institución jurídica prevista por la ley a suplir, existen lagunas u omisiones, las cuales podrían ser subsanadas con las disposiciones que la ley supletoria contenga en relación a dicha institución jurídica, pero de ninguna manera la supletoriedad tendrá el alcance de aplicar dentro de la codificación especial relativa, instituciones o requisitos no contemplados en la ley a suplir.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 898/94. Hugo Jaime García. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cardán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Amparo directo 842/94. Designa, S.A. 4 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cardán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 8a. Epoca. Tomo XV-II Febrero de 1995. Página 563. Clave IV 3o. Tesis 119 K.

3.5.- REQUISITOS COMUNES DE LOS RECURSOS.

Es pertinente señalar que en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones, cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares y oscuras, o de plano no apegadas a derecho.

Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, ya que en todo Estado de derecho, los actos de autoridad deben realizarse con estricto apego a las leyes establecidas, en nuestro sistema jurídico existe un régimen judicial de control de dichos actos, en los términos del artículo 103 Constitucional que establece la competencia de los Tribunales Federales para resolver las controversias que se susciten "por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales", sin embargo, la existencia de medios prejudiciales permiten al particular una mejor y más expedita impartición de justicia.

En el punto anterior de este capítulo, se abordó debidamente el procedimiento mediante el cual se finca responsabilidad administrativa al servidor público involucrado, esto a través del fallo denominado resolución.

Pues bien, esta resolución, cuando sea con resultados negativos para el servidor público, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé dos medios para impugnar dicha resolución, uno mediante el recurso de revocación y otro a través del juicio de nulidad.

El recurso de revocación debe ser interpuesto ante la propia autoridad que dictó el acto, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. De acuerdo con el artículo 71 del Ordenamiento Legal en alusión, el recurso debe ser presentado por escrito y deberá contener el nombre del promovente y la expresión de los agravios que le causa el acto recurrido, asimismo deberá ir acompañado de copia certificada del documento en que conste la resolución impugnada, constancia de notificación de la misma y las pruebas que considere necesarias rendir, la autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando aquellas que considera no son idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; una vez desahogadas las pruebas, la autoridad, deberá emitir la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes, la cual notificará al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas. La autoridad competente para conocer del recurso de revocación es la que dictó la resolución.

En cuanto al juicio de nulidad, éste puede intentarse directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad que dictó el acto, pero si optó por la vía del recurso de revocación y la resolución del mismo es adverso a sus intereses, este fallo también lo puede impugnar ante el precitado Tribunal.

Como podemos advertir de lo anterior, sin duda es una ventaja para el servidor público la existencia de dos vías para impugnar una sanción disciplinaria, puesto que tiene oportunidad de elegir el medio de defensa que considere más adecuado, sin embargo es de hacerse notar la diferencia en los términos para su interposición, puesto que mientras el recurso de revocación es de quince días, en el juicio de nulidad, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, es de cuarenta y cinco días.

3.6.- CONVENIENCIA DE LEGISLAR EN LA MATERIA.

Como queda precisado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa al no señalar expresamente que ordenamiento adjetivo es aplicable para la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, por lo que en la práctica tal omisión es subsanada por criterios de carácter jurisprudencial, al respecto si bien es cierto que con el ordenamiento de aplicación supletoria se subsanan las

carencias de la Ley invocada, también lo es que si el procedimiento que nos ocupa, ha sido dotado de una autonomía procesal al grado constitucional, lo correcto sería la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, que regulara todo lo relativo a los lineamientos jurídicos que deben regir al procedimiento; estableciendo en forma clara y precisa las autoridades que deberán instrumentarlo; aquellas competentes para aplicar las sanciones administrativas, y asimismo establecer quienes podrán conocer de los recursos de revocación; considerando que con la creación de este ordenamiento, el procedimiento, administrativo disciplinario resultaría más eficaz.

Respecto a lo antes señalado consideramos que es necesaria la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos Disciplinarios en virtud de que el procedimiento en alusión es totalmente diverso a un judicial, toda vez que en éste interviene quien tiene un interés en que la autoridad Judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga un interés contrario, es decir existe una controversia entre dos particulares los cuales acuden ante el Organismo Jurisdiccional para que las resuelva; mientras que en aquel se advierte dentro de la actuación del Organismo de Control Interno una relación propiamente lineal, ya que dicha Autoridad Administrativa de Control se asume en la pretensión del superior jerárquico en relación con el servidor público inferior

jerárquico, es decir, nos encontramos ante una relación de supra a subordinación; de igual forma en el procedimiento judicial rige el principio dispositivo, en el que a instancia de parte solamente se puede iniciar el mismo, a través de la institución jurídica de la acción, como derecho público subjetivo que todo gobernado en pleno uso del mismo al considerarlo vulnerado por otro gobierno o entidad en su carácter de pública o privada, puede exigir del estado la prestación del servicio judicial ejercitando su acción u oponiendo sus excepciones y defensas, con lo que se plantea una controversia para ser resuelta, en la que están en juego intereses estrictamente personales o particulares entre el que sostiene tener un interés jurídico denominado actor y el que tiene el interés contrario llamado demandado, tan es así que éstos son identificados en el procedimiento judicial como partes, los cuales pueden extinguir éste mediante el desistimiento de la acción o transacción, además de que son los únicos que pueden impulsar el desarrollo del referido procedimiento a fin de que se declare o constituya un derecho o bien se condene a determinadas prestaciones en favor del actor. En cambio, por mandato expreso del artículo 113 Constitucional se establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, así como los procedimientos y sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; de tal suerte que en

esas leyes y precisamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de acuerdo al contenido de sus Normas se desprenden relaciones jurídicas de supra a subordinación entre las entidades que integran la Administración Pública Federal y los servidores públicos que dependen de ella, quienes asumen las obligaciones que señala el artículo 47 de dicha Ley, las cuales al ser incumplidas pueden ser conocidas por las Unidades de Contraloría Interna que corresponda, a través de las instancias denominadas denuncia y queja a que se refiere el artículo 49 de esa misma Ley mismas que no constituyen una acción dado que la denuncia la puede imponer cualquier persona sin que conlleve el ejercicio de ese derecho público subjetivo o interés jurídico que haya sido lesionado y la queja si bien puede tener como contenido la violación de algún derecho o interés jurídico de la persona que la formula, no tiene como finalidad que se declare o constituya un derecho o se imponga una condena por determinadas prestaciones, tan es así que el quejoso tiene que agotar los recursos administrativos para atacar el acto de autoridad y en su caso, acudir ante la Autoridad Judicial a efecto de que se le restituya en sus derechos, por ello no obstante que con la denuncia y la queja se puede iniciar el procedimiento administrativo disciplinario como lo preceptúa el artículo supracitado, no rige el principio dispositivo, sino el de oficialidad, ya que incumbe a la Autoridad dirigir tanto la investigación como el procedimiento administrativo disciplinario, es decir la impulsión de éste, le corresponde al Organo de

Control por cuando en su actuación no persigue satisfacer simplemente un interés individual sino un interés colectivo, a fin de salvaguardar los principios constitucionales que deben regir en el servicio público que son de ese mismo carácter, los cuales por ningún motivo son susceptibles de renunciarse o ser objeto de transacción, ya que el espíritu del legislador y voluntad de la Ley invocada en el prevenir, reprimir y combatir los actos u omisiones de los servidores públicos que violen alguna de sus obligaciones previstas en el artículo 47 a través de las sanciones que señala el numeral 53 de la referida Ley, entre las cuales no se encuentra la que declare o constituya algún derecho o contempla alguna condena sobre determinadas prestaciones, porque no existe una controversia; sanciones que para su imposición se deben observar los elementos previstos en el artículo 54 de la Ley aludida, en los que tampoco se advierte la consideración de un interés particular, a más de que el artículo 64 de la concebida Ley, no refiere en lo absoluto a las partes, sino solamente establece que se citará al servidor público a una audiencia de Ley para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario al que se le sujeta. De lo anterior se concluye que en este tipo de procedimiento no existen partes, sino una relación de supra a subordinación entre el Organismo Administrativo de Control y el o los servidores públicos que incumplen con sus obligaciones señaladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en este orden de ideas se advierte que el Código Federal de

Procedimientos Civiles no contiene preceptos legales adecuados a las diversas etapas del procedimiento administrativo disciplinario, por lo cual y en virtud de que éste ha sido dotado de una autonomía procesal constitucional, consideramos conveniente la creación de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos disciplinarios que contenga preceptos específicos de adecuada regulación en la materia de responsabilidades de los servidores públicos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De lo vertido en el presente trabajo, se denota que a lo largo de nuestra historia se han impuesto diversos ordenamientos de control disciplinario para mediar la actividad de los servidores públicos en el ámbito de sus atribuciones expresamente conferidas, sin embargo, dichos medios de control solo regulaban la conducta de los llamados "altos funcionarios federales", siendo estos los Diputados y Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios de Despacho, sin que se adecuara el término de "servidor público", a todo individuo que desempeñara un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.

SEGUNDA.- A partir de las reformas legislativas de 1982, es cuando se proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos con el fin de que los mismos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, definiendo las obligaciones políticas y administrativas de estos, quienes son considerados como servidores públicos, la responsabilidad en que incurran por el incumplimiento de alguna obligación, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo

y corregirlo, asimismo prevé a los órganos competentes para vigilar y llevar a cabo tales ordenamientos.

TERCERA.- Las acciones de control constituyen, en el campo administrativo, actividades fundamentales del Estado para regular de manera adecuada el uso de los recursos de la nación y la conducta eficiente y debida de los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, siendo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por conducto de la Contraloría Interna de las dependencias y entidades, las autoridades competentes para custodiar el cumplimiento legal del servicio público y en caso contrario sancionarlo.

CUARTA.- El control administrativo en el Estado mexicano tiene que ir vinculado de manera estrecha al cumplimiento de la ley, al ejercicio de facultades expresamente establecidas, al equilibrio y armonía que fundamentalmente y básicamente se persiguen por el derecho en las fuerzas de la sociedad.

QUINTA.- La responsabilidad administrativa, es la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

SEXTA.- Los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

constituyen el fundamento legal del sistema de responsabilidad administrativa en el servicio público, mismos que facultan la posibilidad de iniciar procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma cuando se incurre en responsabilidad, por ejemplo el penal y administrativo, originados a partir de la realización de una misma conducta, ambos pueden concluir sancionando, pero estas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

SEPTIMA.- El Título IV de la Constitución Política, el Código Penal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las bases jurídicas para prevenir y castigar la responsabilidad derivada del servicio público, es decir la conducta de acción u omisión desplegada por un servidor público para lesionar algún derecho relacionado con el mismo.

OCTAVA.- El artículo 109 Constitucional, al ordenar la expedición de las leyes que regulen las responsabilidades de los servidores públicos, faculta a la autoridad competente para su aplicación, pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como Ley reglamentaria del Título IV Constitucional, contempla en su artículo 1°. a los sujetos de responsabilidad, obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio

público, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

NOVENA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 3°. menciona a las autoridades competentes para aplicar el contenido de la misma, encontrándose entre ellas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por lo que la Contraloría Interna de las dependencias y entidades, al ser entes dependientes jerárquica y funcionalmente de aquella, serán autoridad competente para su debida aplicación y vigilancia, esto es, que esta plenamente facultada para determinar si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de alguna obligación y, en su caso sancionar la infracción cometida, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley que nos ocupa.

DECIMA.- La sanción administrativa es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber administrativo produce en relación con el obligado y puede ser apercibimiento, amonestación, destitución del puesto e inhabilitación temporal para el desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, además de la sanción económica, si esto ha lugar.

DECIMOPRIMERA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone en su artículo 49 que en

todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se establecerán unidades específicas a las cuales el público podrá fácilmente ocurrir para presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones a que contrae el servicio público, el precepto es claro y facultativo ya que al configurarse la hipótesis referida, se dará inicio a las investigaciones que efectuará la Contraloría Interna de la dependencia o entidad a la cual pertenezca el presunto servidor público responsable y, si es procedente, instaurará el procedimiento administrativo disciplinario, mismo que culminará con la emisión de la resolución dictada por el Contralor Interno que conozca del asunto y puede decretarse sancionando o determinando la inexistencia de la responsabilidad atribuida.

DECIMOSEGUNDA.- La citación que alude el artículo 64 de la Ley Federal invocada, con la cual se requiere la comparecencia del servidor público responsable, ante el Órgano de Control Interno que la emitió, debe cumplir, además de las formalidades establecidas en el mismo ordenamiento, con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir la autoridad solicitante debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

DECIMOTERCERA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé dos medios de impugnación para aquellos sujetos que se consideran agraviados con la imposición de una sanción administrativa, el recurso de revocación, que se interpone ante la misma autoridad administrativa sancionadora y el juicio de nulidad, que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

DECIMOCUARTA.- El procedimiento administrativo disciplinario carece de lineamientos procesales autónomos ya que el artículo 64 de la multirreferida Ley Federal, solo establece las formalidades generales para llevarlo a cabo, por lo que se requiere la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriedad que no se encuentra regulada por la Ley de la Materia, sino que solo se basa en las diversas tesis jurisprudenciales que al respecto existen, y si bien es cierto que con el ordenamiento de aplicación supletoria se subsana las carencias de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también lo es que si el procedimiento que nos ocupa, ha sido dotado de una autonomía procesal constitucional, lo correcto sería la creación de una Ley Federal Procesal, que regulara todo lo relativo a las formalidades jurídicas que deben regir al procedimiento administrativo disciplinario; que inicia y resuelve la Contraloría Interna.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General de Derecho Administrativo. Séptima Edición, Ed. Porrúa, S.A., pp. 477.
- 2.- BARRAGAN, José.- Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, S.A., México 1982, pp. 493.
- 3.- BIELSA, Rafael.- Derecho Administrativo. Sexta Edición, Ed. La Ley, Buenos Aires, Argentina, pp. 451.
- 4.- CABANELLAS, Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Decimoséptima Edición, Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1981, pp.1385
- 5.- CANASI, José.- Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina 1977, pp. 309.
- 6.- CARDENAS, Raúl.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ed. Prorrúa, S.A., México 1982, pp. 567.
- 7.- CASTELLANOS TENA, Fernando.- Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Vigésimocuarta Edición, Ed. Porrúa, México 1982, pp.361.
- 8.- CASTELAZO, José R.- Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. I.N.A.P., México 1985, pp. 225.
- 9.- CHAVEZ NIETO, José .- Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. I.N.A.P., México 1984, pp. 237.

10.- DE PINA, Rafael.- Diccionario de Derecho. Décima Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1981, pp. 733.

11.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa, México 1986, pp. 237.

12.- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Vigésimocuarta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1986, pp. 506.

13.- GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso. Novena Edición, Ed. U.N.A.M., México 1987, pp. 327.

14.- GONZALEZ DE LA VEGA, René.- El Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México 1983, pp. 693.

15.- GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo. Ed. Tecnos, Tomo I, Madrid España 1955, pp. 485.

16.- JIMENEZ CASTRO, Wilburg.- Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Cuarta Edición, Ed. F.C.E., México 1982, pp. 372.

17.- LANZ CARDENAS, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México. Tercera Edición, Ed. F.C.E., México 1993, pp. 583.

18.- MERKEL, Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Nacional, México 1988, pp. 543.

19.- ORTIZ REYES, Gabriel.- El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Ed. F.C.E., México 1988, pp. 372.

- 20.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Diccionario para Juristas. Ed. Mayo, México 1981, pp. 1439.
- 21.- PEREZ NIETO CASTRO, Leonel.- Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Ed. Porrúa, S.A., México 1987, pp. 654.
- 22.- SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo. Decimocuarta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1988, pp. 853.
- 23.- SOBERNES FUENTES, José Luis.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, México 1984, pp. 298.
- 24.- TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Decimosegunda Edición, Ed. Porrúa, México 1983, pp. 651.
- 25.- TORO, Alfonso.- Compendio de Historia de México. Trigésima Edición, Ed. Patria, S.A., México 1977, pp. 751.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Primera Edición, Ed. Alco, S.A., México 1997.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.- Decimosegunda Edición, Ed. Delma, S.A., México 1994.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.- Primera Edición, Ed. Gómez Gómez, Hnos., S. de R.L., México 1995.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Quincuagésima Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Quinta Edición, Ed. Delma, S.A., México 1993.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- Trigésimo Quinta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- Trigésimo Tercera Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1995

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Trigésimo Quinta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Jurisprudencia, precedentes y tesis sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IV Administrativa. Ed. Mayo. México.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Trigésimo Quinta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997.

H E M E R O G R A F I A

ARTEAGA NAVA, Elisur .- El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Revista de Investigaciones Jurídicas, E.L.D., año 6. T.2, 1984, pp. 155.

CARDENAS, Raúl.- Las reformas del Título Cuarto de la Constitución de 1917, Revista de Investigaciones Jurídicas, E.D.L. año 7, No. 7, México 1993, pp. 119.

ESTRADA SAMANO, José Antonio.- Algunas reflexiones sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Empresas Paraestatales y del Estado a la Luz del Régimen del Derecho en México. Revista de Investigaciones Jurídicas, E.L.D., año 7, México 1983, pp. 253.

AMDAN AMAD, Fauzi.- Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Revista de Investigaciones Jurídicas, E.L.D. año 7, número 7, México 1983, pp 251.