



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACIÓN 8813-09

ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
L I C . E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

ROSENDO MEDINA FALCON

DIRECTOR DE LA TESIS:

LIC. JUAN FERNANDO MARTINEZ DE LA VEGA

REVISOR DE LA TESIS:

MTRA. MARIA SOFIA VILLA CABALLERO

NAUCALPAN ESTADO DE MEXICO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

DOY GRACIAS A DIOS POR LA OPORTUNIDAD QUE ME OTORGO DE CULMINAR UNA CARRERA UNIVERSITARIA.

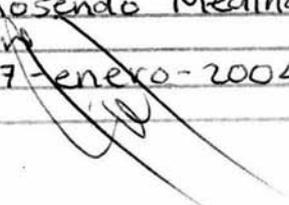
MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO A MI ESPOSA POR EL APOYO Y COMPRESION QUE ME BRINDO DURANTE EL TIEMPO DE MI FORMACION PROFESIONAL.

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

NOMBRE: Rosendo Medina

Falcon

FECHA: 27-enero-2004

FIRMA: 

A MIS HIJOS MOTIVO DE INSPIRACION PARA CONTINUAR BUSCANDO LA SUPERACION DIA A DIA.

A MI MADRE:

**POR SU EJEMPLO DE TRABAJO, HONRADEZ Y RESPONSABILIDAD
SEBRADOS EN MI PARA ALCANZAR UN MEJOR NIVEL DE VIDA.**

**A TODA MI FAMILIA POR EL APOYO CONSTANTE
PARA LOGRAR SER UN HOMBRE DE BIEN.**

**A TODOS MIS MAESTROS POR SU NOBLE ESFUERZO Y DEDICACION, CON UN
RECUERDO ESPECIAL A LOS LICENCIADOS JUAN FERNANDO MARTINEZ DE LA VEGA,
MIGUEL ANGEL ACOSTA ABARCA Y JUAN ARTURO GALARZA, CON TODO RESPETO Y
PRUFUNDA ADMIRACION.**

A TODOS MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE LA GENERACION 85-89

I N D I C E

RESUMEN	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I .- DEL SERVIDOR PÚBLICO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	1
DEL SERVIDOR PÚBLICO	
1.- Conceptos Doctrinarios.	1
2.- Conceptos Legales.	4
3.- Conceptos Gramaticales.	6
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
4.- Conceptos de Administración Pública.	6
CAPÍTULO II DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	12
1.- Antecedentes.	12
2.. Reformas, Adiciones y Derogaciones de Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	13
3.- Estructura Orgánica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	26
3.1 Organización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	29
3.2 Facultades de los Órganos Internos de Control.	32
4.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.	33
4.1 Base Constitucional.	35
CAPÍTULO III TIPOS DE RESPONSABILIDAD.	38
1.- De la Responsabilidad Administrativa.	38
2.- De la Responsabilidad Penal.	46
3.- De la Responsabilidad Política	50
CAPÍTULO IV DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.	53
Formalidades que debe revestir el procedimiento establecido en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	53

1.- Citatorio.	53
1.1 A quién se debe de notificar.	54
1.2 Elementos de la Notificación.	55
1.3 Supletoriedad en Materia Administrativa.	57
2.- Pruebas.	60
3.- Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades	62
3.1 Recepción.	63
3.2 Admisión.	63
3.3 Ratificación.	65
3.4 Quejas o Denuncias presentadas en los medios periodísticos.	66
3.5 Tramitación.	67
3.6 Investigación.	68
3.7 Substanciación del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.	69
3.8 El Sistema de Responsabilidades y los Derechos Laborales.	69
3.9 Substanciación del Procedimiento tratándose de Servidores Públicos de Confianza.	72
3.10 Substanciación del Procedimiento tratándose de Servidores Públicos de Base.	73
3.11 Levantamiento de Actas Administrativas.	75
3.12 Audiencia.	76
3.13 Resolución.	77
3.14 Notificación de la Resolución.	77
4.- Prescripción.	78
5.- Denuncia Penal.	79
 CAPÍTULO V DE LAS SANCIONES.	 80
Constitucionalidad de las Sanciones prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	80
1.- Apercibimiento.	81
2.- Amonestación.	81
3.- Suspensión.	83
4.- Destitución del Puesto.	83
5.- Sanción Económica.	83
6.- Inhabilitación Temporal del Puesto	91
 CONCLUSIONES.	
 BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION.	

RESUMEN

Una vez concluido el trabajo de investigación para la elaboración de la presente tesis, nos queda la interrogante siguiente: ¿Es adecuada, práctica y funcional la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal que tanto daño ha causado a la sociedad, además de continuar siendo un obstáculo para el desarrollo del país?.

Utilizando el método inductivo y mediante la recopilación de documentación e información expedida por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo principalmente, llegamos a la conclusión que la Ley de referencia contiene en sus artículos las mejores intenciones de disciplinar y/o sancionar al servidor público infractor sin distinción de puestos jerárquicos, sin embargo en la práctica no logra cumplir con su objetivo íntegramente, consideramos que esto es originado a la aplicación de un largo procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley en la materia que se refiere a la imposición de sanciones de acuerdo a las irregularidades cometidas por el servidor público.

Es por ello, que consideramos necesario un análisis a fondo por parte de las autoridades correspondientes con el propósito de establecer un procedimiento más ágil y eficaz con apego a derecho y así se apliquen las sanciones respectivas en cada uno de los casos que se presenten con inadecuados manejos de funciones

publicas y con celeridad en aquellos casos que impliquen desvíos y sustracción de recursos que afecten el erario público.

Es conveniente reiterar que el objetivo del presente trabajo tiene como finalidad hacer del conocimiento con más detalle el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que consideramos que falta mayor difusión de ésta, entre la sociedad y principalmente dentro de las dependencias que integran la Administración Pública Federal, debemos aceptar que el servidor publico que conozca con mayor detalle su contenido pensará demasiadas veces antes de caer en situaciones que incumplan con la misma, además de prevenir al servidor público a fin de que conduzca sus actos en forma honesta y responsable, lo cual dejaría de generar gastos innecesarios a las dependencias públicas, ya que disminuirían la aplicación de procedimientos y juicios por irregularidades, cometidas por los servidores públicos.

INTRODUCCIÓN

La finalidad que tiene la elaboración del presente trabajo, es la de analizar las responsabilidades en que puede incurrir todo servidor público que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, en base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley de referencia ha venido siendo reformada en el transcurso de los sexenios presidenciales con el propósito que el servidor público adscrito a la Administración Pública Federal conduzca sus funciones con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, lo cual se puede lograr con la continúa implantación y/o modificación de normas en las leyes relativas a responsabilidades dirigidas a personas que manejan y administran recursos públicos y por supuesto, la estricta aplicación de éstas a los servidores públicos que las infrinjan en el desempeño de sus funciones.

Es por ello, que en el Capítulo Primero, se hace un estudio sobre la definición del Servidor Público en sus conceptos doctrinarios, legales y gramaticales, con objeto de identificar sus características y funciones dentro de la Administración Pública. Asimismo, veremos los conceptos de Administración Pública de diferentes estudiosos de la materia, con el fin de comprender las funciones que tiene asignadas para satisfacer los intereses colectivos.

En el Capítulo Segundo, se presenta la evolución que a tenido en el transcurso del tiempo el sistema de control en la Administración Pública Federal, partiendo de la promulgación de la Constitución de 1917 hasta las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1996. Así como la Estructura Orgánica y Organización de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Las facultades de los Órganos Internos de Control y de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En el Capítulo Tercero, se describen los tipos de responsabilidad como son: la administrativa, la penal y la política, así como los sujetos y obligaciones del servidor público en base al Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Cuarto Capítulo, se aborda lo relativo al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades desde la recepción, tramitación e investigación. Adentrándonos a lo que es la substanciación del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, observando las formalidades que debe revestir el procedimiento establecido en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por último, en el Capítulo Quinto, se describen las sanciones administrativas y económicas que son aplicadas a los servidores públicos que se les haya demostrado infracciones de carácter administrativo y penal en el desempeño de sus funciones.

CAPÍTULO I

DEL SERVIDOR PÚBLICO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.- Conceptos Doctrinarios.

Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuáles son los caracteres que los separan.

Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción; podemos señalar las siguientes:

1ª Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

2ª Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3ª También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.

La relación de la función pública de los empleados es por naturaleza de derecho público, y, por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibile.

4ª Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

La doctrina ha pretendido diferenciar las calidades de funcionarios y empleados:

a) A partir de la duración en el empleo, b) de su retribución, c) de la naturaleza del derecho que regula la relación, d) del tipo de sus funciones y e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación.

Estos criterios son objetables en vista de que:

a) La duración en el empleo no es nota de distinción entre uno y otro concepto, ya que puede haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo de permanencia que algún empleado.

b) La retribución tampoco da bases de distinción puesto que de acuerdo con el Artículo 5o. Constitucional, a todo trabajo le corresponde su justa retribución, por lo que tanto funcionarios como empleados deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la Administración Pública, y sus presupuestos y tabuladores no hacen ninguna diferenciación al respecto.

c) No es posible aceptar la tesis de la naturaleza del derecho que regula la relación de servicio, ya que todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen de Derecho Público, y por lo tanto no hay diferencias entre funcionarios y empleados.

d) En lo que respecta al tipo de funciones, tampoco es suficiente para hacer la distinción, ya que esta tesis sostiene que el funcionario es el que tiene la atribución para decidir y ordenar, y los empleados sólo son ejecutores, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que en la relación jerárquica siempre hay alguien que ordena y alguien que obedece, aun entre funcionarios.

e) Respecto al ordenamiento que regula la actuación, se ha dicho que el funcionario tiene sus facultades previstas en la Constitución y en las leyes, y los empleados en los reglamentos. Lo anterior es inconcebible y no demuestra la diferencia entre los conceptos que se analizan, ya que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, los

órganos administrativos obtienen sus facultades bajo los tres sistemas: constitucional, legal y reglamentario.

Por nuestra parte, consideramos que el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u "oficios" del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesional al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida.

2.- Conceptos Legales

De acuerdo con el Artículo 108 Constitucional, son servidores públicos: "Los representantes de elección popular, los miembros del poder Judicial Federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."

Tomando en consideración lo anterior, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, sin embargo, por el objeto de nuestro estudio, no nos

referimos a todas, sino sólo a aquellas que pertenecen a los organismos e instituciones que integran la Administración Pública Federal.

Aun cuando el concepto de servidor público es el que en forma general ha adoptado nuestra Constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo la distinción entre funcionarios y empleados, sin que se precise la diferencia entre uno y otro.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 2o. establece el concepto de servidor público al referirse a los sujetos contemplados en el Artículo 108 Constitucional y a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales.

El Código Penal para el Distrito Federal en su Artículo 212, se refiere al servidor público ... "como a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal..."

3.- Conceptos Gramaticales

Servidor Público.- Es toda aquella persona que realiza una actividad para el Estado. La palabra servir, según lo establece el diccionario de la Real Academia es estar al servicio de otro; Estar empleado en la ejecución de una cosa por mandato de otro.

Funcionario.- Es toda persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público. Quien ejerce cualquier función pública, como titular de un rango representativo, gubernamental o político. según lo señala el Maestro Rafael de Pina.

Funcionario Público.- Es toda persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.

Empleado Público.- Es un órgano personal de la actividad administrativa pública, afecto a un servidor público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución.

4.- Conceptos de Administración Pública

El concepto de Administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública.

“La Administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción afectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas”. Según Georges Langrod.¹

En su concepto tradicional “administrador” del latín administrator, compuesto de ad y manus y tratum--, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio -- es la persona que administra--, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda. refiere Pichardo Pagaza Ignacio² “Pública apunta la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es o debe ser común del pueblo”.

La doctrina administrativa distingue dos sentidos fundamentales de administración:

a) El sentido material alude a una actividad, el hecho de administrar o administrar un negocio; b) El sentido orgánico, alude al órgano u órganos, que ejercen esta actividad. Administración implica gestión, servicio subordinado. Pública señala la condición de servicio al pueblo.

¹ Tratado de Ciencias Administrativas, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid.

² Introducción a la Administración Pública de México. 1984. INAP-CONACYT. VOL.

En un sentido estricto cuando se menciona a la administración, se designa al conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas.

"La Administración, Jean Rivero, dice: aparece como la actividad por la cual las autoridades públicas proveen utilizando si se presenta el caso, las prerrogativas del poder público, en la satisfacción de las necesidades de interés público"³.

Alfonso Nava Negrete, afirma: "La Administración Pública no es una persona jurídica no es un ente o sujeto de derechos y obligaciones. Pero nominalmente encierra un conjunto de sujetos de derecho. La identificación de los sujetos de derecho bajo la denominación de administración pública, hace perder de vista que son ellos y no ella los sujetos de derecho, en el sentido propio de este concepto".⁴

"El concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los que establece" Marion B. Folsom y son los siguientes:⁵

a) La Administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.

³ Derecho Administrativo I, Serra Rojas Andres. Ed. Porrúa, México, 1999, Pagina 79

⁴ Derecho Administrativo I, Serra Rojas Andres. Ed. Porrúa, México, 1999, Página 51

⁵ Derecho Administrativo I, Serra Rojas Andres. Ed. Porrúa, México, 1999, Página 85

Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es decir, "la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran".⁶

b) La Administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

Leonard D. White, dice a propósito de este concepto: "La Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional".⁷

Por su parte, J.M. Pfiffner, dice que "parece que la Administración Pública consiste en llevar a cabo la obra del Gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado".⁸

Pierre Escoube nos ofrece una definición más amplia en estos términos: "La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que

⁶ Derecho Administrativo I, Serra Rojas Andres. Ed. Porrúa, México, 1999, Página 85

⁷ Introduction to the study of public administration, Fourth ed. 1946. The Ronald Press. Co. New York, 1 v. 616 págs.

⁸ Public administration. Third ed.

no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación".⁹

"La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios generales o en la forma de servicios públicos".¹⁰

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".¹¹

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

⁹ Introd. a la Admon Púb. Escuela Superior Admon. Púb. América Central, 1954.

¹⁰ Derecho Administrativo I, Serra Rojas Andres Ed. Porrúa México 1999.

¹¹ Idem

Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

CAPÍTULO II

DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.- Antecedentes

La función de control, fiscalización y evaluación del ejercicio público en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes de gran significación, entre los que destaca la creación del Departamento de Contraloría que operó desde el año de 1917 hasta 1932 y cuyo titular era el Contralor General de la Nación.

En 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se acordó la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de Contraloría Pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las Entidades Paraestatales.

De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de contraloría entre la Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del Sector Paraestatal.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control. En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública.

2.- Reformas, Adiciones y Derogaciones de Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 31 de diciembre de 1982 ¹²

Se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la

¹² Diario Oficial de la Federación (DOF) del 31 de diciembre de 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirán a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

La Secretaría de Contraloría General de la Federación, asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la entonces conocida como de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido además otras nuevas atribuciones hasta completar el esquema de contraloría antes presentado.

De esta forma se estableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y

resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública, funciones que en su conjunto conforman el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Este sistema de control, se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional. La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

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

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el Artículo 16 párrafo I Constitucional y que es denominado Juicio Político, Artículo 110 y 111

Constitucional, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

El procedimiento administrativo es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109 Constitucional; ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los Artículos 14 y 16, y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

Por lo que establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los Organismos Descentralizados, Empresas de

Participación Estatal Mayoritaria, Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

El 11 enero de 1991¹³

Se adiciona al Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la fracción XX bis, que establece que en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos tendrán la obligación de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta les solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

El 21 julio de 1992¹⁴

Se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como a continuación se describe:

Se reforma el primer párrafo del artículo 79, con objeto de establecer que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleve el registro patrimonial únicamente por lo que toca a servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales a que se refiere el propio ordenamiento, adicionando un segundo párrafo al precepto en cuestión, que atribuya tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea

¹³ DOF del 11 de enero de 1991.

¹⁴ DOF del 21 de julio de 1992

de Representantes del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título Cuarto de la Constitución Política.

Se reforma el primer párrafo del artículo 80, el cual se refiere a los servidores públicos que están obligados a presentar la declaración de situación patrimonial, con el fin de establecer que la obligación en comentario, deberá cumplirse ante la autoridad que resulte competente de acuerdo con el artículo 79 propuesto, y por el otro, la fracción XVIII del Artículo 47, la que se hace congruente con el objetivo establecido, aludiendo en ella, de manera genérica, a la obligación que tienen los servidores públicos de manifestar su situación en los términos que la Ley determine.

Se adiciona la fracción I Bis del Artículo 3o. para incluir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como autoridad facultada para aplicar las sanciones de responsabilidad en el ámbito de su competencia.

Se reforma el segundo párrafo del Artículo 51, y adiciona la fracción I Bis al numeral 80, en el sentido que la Asamblea de Representantes establezca los órganos y sistemas necesarios para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas, y aplicar las sanciones correspondientes, así como que la misma lleve el control de sus servidores públicos.

Se reforma la fracción VIII del Artículo 47, con objeto de reubicar lo relativo a la comunicación escrita que debe hacerse al titular de la dependencia o entidad sobre incumplimiento en el servicio público, dejando únicamente lo referente a la que habría de formularse cuando se dude fundamentalmente sobre la procedencia de las órdenes recibidas, toda vez que la obligación citada en primer término pasaría a incorporarse a la fracción XX del mencionado precepto.

Se adiciona a la fracción XX, la obligación genérica para todo servidor público de denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, cualquier conducta que advierta en ejercicio de sus funciones, sea o no del personal sujeto a su dirección y que pudiera ser causa de responsabilidad administrativa.

Se incluye en la fracción XXIII del propio Artículo 47, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o ex-servidores públicos que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte, si no se cuenta con la autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante, a efecto de prevenir que tales personas, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos o contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubieren tenido acceso en el desempeño de sus

actividades que pueda representarles alguna ventaja respecto de los particulares que pretendan participar en dichas adjudicaciones que realice el Gobierno Federal.

Igualmente, y con objeto de dar mayor efectividad a la sanción de inhabilitación, se establece en la fracción de referencia la obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

También dentro del propósito del Ejecutivo Federal de mejorar el sistema disciplinario vigente, destacan las reformas en relación a la imposición de las sanciones administrativas de inhabilitación y las económicas.

Por lo que se propone que cuando un servidor público hubiere sido inhabilitado por más de ocho años se requiere para su reingreso al servicio público de la autorización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, previa propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad correspondiente que justifique su reincorporación, estableciéndose igualmente, la consecuencia legal de nulidad del acto que hubiere establecido la relación laboral si no se cuenta con dicha autorización.

Se reforma la fracción VI del Artículo 56 para adecuar el monto de las sanciones económicas que habrán de aplicar los superiores jerárquicos.

De igual manera, considerando que el plazo de veinticuatro horas dentro del cual debe notificarse la resolución administrativa, también resulta breve, por lo que se aumenta a setenta y dos horas.

Por lo que toca a la figura de la prescripción, se ha considerado conveniente proponer que el plazo de tres meses que actualmente prevé la Ley, sea de un año.

Se excluye de la fracción I del Artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero.

Se agrega, además, un último párrafo al numeral 78 por el cual quedaría regulada la manera de interrumpir la prescripción. Por su parte, y con objeto de mejorar la tramitación de los medios de impugnación, se reforman los artículos 70, 71, y 73 de la Ley, a efecto de precisar quiénes habrán de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con respecto al recurso de revocación se amplía el plazo de resolución de tres a treinta días, especificándose el término de setenta y dos horas, como máximo, para que la autoridad dé a conocer al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida.

Se establece que de manera expresa, mediante la adición de un tercer párrafo al Artículo 51, que las referidas autoridades determinen, conforme a su competencia y en los términos de su legislación, los órganos y sistemas correspondientes.

De igual manera, con objeto de que los medios de apremio previstos por la Ley puedan ser utilizados no solamente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino también por el superior jerárquico en la tramitación de los procedimientos disciplinarios de su competencia, se reforma el primer párrafo del Artículo 77 en tal sentido.

Por su parte, se adecua la terminología de la fracción VIII del artículo 80, con la que se emplea en el Artículo 3o. de la ley, y se adiciona a este Artículo un párrafo en el que se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentare con veracidad su declaración de situación patrimonial. Del mismo modo, se adiciona un párrafo al Artículo 81 cuyo objeto sería establecer la sanción aplicable en caso de no presentarse la declaración patrimonial de conclusión del encargo.

El 10 de enero de 1994¹⁵

Se propone establecer reformas en materia de reparación del daño a cargo del Estado. Dichas reformas son en relación a la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Estado es solidariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propone respecto del daño material. Asimismo el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física de las personas.

El 26 de mayo de 1995¹⁶

Se emite la iniciativa que contempla un sistema propio de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos. Ello, sin menoscabo del principio

¹⁵ DOF del 10 enero de 1994.

¹⁶ DOF del 26 de mayo de 1995

de inamovilidad que debe mantenerse como otra de las garantías judiciales para asegurar la independencia de la función.

Los sujetos del sistema de responsabilidad son todos los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; y se establece con precisión los casos, causas y el procedimiento a seguir cuando incurran en las faltas contempladas por el propio sistema, con lo cual se garantiza para todos ellos la mayor seguridad jurídica.

De esta manera, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será competente para sancionar las faltas de sus servidores, y su Presidente lo será para sancionar el resto de las faltas.

El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal será competente para aplicar las sanciones de destitución e inhabilitación de magistrados de circuito y jueces de distrito.

El 12 de diciembre de 1995¹⁷

Se reforma lo relativo a que corresponde al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal la determinación de responsabilidades y, en su caso, la aplicación de sanciones a los funcionarios judiciales del Distrito Federal, se considera necesario que las referencias que en la Ley Federal de Responsabilidades de los

¹⁷ DOF del 12 de diciembre de 1995.

Servidores Públicos se hacen en relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se sustituyan por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Ello resulta, además, congruente con el esquema recientemente aprobado por ese Honorable Congreso en la legislación relativa a los órganos judiciales federales.

El 24 de diciembre de 1996¹⁸

La fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de opinar sobre los nombramientos de los titulares de los Organos de Control Interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de solicitar su remoción.

En este sentido, la iniciativa propone ampliar esta facultad, de tal suerte que la dependencia citada pueda nombrar y remover a los servidores públicos mencionados, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos órganos de control interno. En consecuencia todos éstos servidores públicos pasarían a depender jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo anterior, permitiría a la dependencia encargada del control interno global perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el

¹⁸ DOF del 24 de diciembre de 1996.

desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Al aprobarse la reforma al Artículo 37 citado, sería necesario modificar también el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ello con el objeto de suprimir la disposición conforme a la cual los Órganos de Control Interno de las Entidades Paraestatales dependen de los directores generales respectivos.

Asimismo, en este precepto se precisan las facultades de los Órganos de Control Interno de las referidas entidades paraestatales, para recibir quejas, investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad de que se trate. Con ellos se substituye el actual esquema, conforme al cual corresponde a la coordinadora de sector ejercer estas atribuciones, en detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades.

3.- Estructura Orgánica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación. Dicha Ley Orgánica, vigente a la fecha, fue publicada en el Diario de la Federación en diciembre de 1976, siendo reformada en diversas ocasiones. El 28 de diciembre de

1994, se reforma y adiciona esta Ley, estableciendo en su Artículo 37, las atribuciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (SECODAM)

En el marco de sus funciones, diversos ordenamientos jurídicos regulan sus actividades; así el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma el régimen de responsabilidades a que los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas; su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que es considerada como su código fundamental de conducta.

El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligatoriedad de que los recursos de que dispongan las Dependencias públicas y Entidades Paraestatales, se administren con eficiencia y honradez, y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obra, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

Además de los ordenamientos legales mencionados, existen otras leyes que señalan expresamente la intervención de la SECODAM en diversas materias de la gestión pública; entre ellas podemos mencionar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la de Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, y especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El marco legal también incluye las disposiciones que regulan los decretos de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, los cuales consideran la intervención de la SECODAM para la fiscalización del ejercicio del gasto público.

Por otra parte, el Artículo 26 Constitucional, fija las bases de la planeación nacional, y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el Ejecutivo Federal puede efectuar acciones coordinadas con los Gobiernos de las Entidades Federativas, los cuales se concretan mediante Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). En este marco, la SECODAM suscribe acuerdos de coordinación con los Gobiernos de los Estados de la República para que, con la participación de sus Contralorías Estatales, se lleven a cabo, en forma descentralizadas, el control y vigilancia de los recursos federales que se asignen a los Estados para Programas de Desarrollo Regional y para el Programa Nacional de Solidaridad.

Cabe mencionar que la SECODAM cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas. El primer Reglamento Interior de la SECODAM, fue publicado el 19 de enero de 1983 y reformado el 30 de julio de 1985, así como el 16 de enero de 1989 y su reforma del 26 de febrero de 1991. El actual Reglamento Interior reformado y adicionado por Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997.

3.1 Organización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En su Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en su Artículo segundo, establece que para el despacho de los asuntos de su competencia la Secretaría contará con los siguientes Servidores Públicos y Unidades Administrativas:

Secretaría del Ramo

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública

Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social

Oficialía Mayor

Unidad de Asuntos Jurídicos

Unidad de Desarrollo Administrativo

Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública

Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Dirección General de Auditoría Gubernamental

Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social

Dirección General de Atención Ciudadana

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Dirección General de Inconformidades

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Administración

Dirección General de Informática

Órganos Administrativos Desconcentrados

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

Para los efectos de lo previsto por la fracción XII del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, así como con los titulares de las áreas de auditorías, quejas y responsabilidades, quienes tendrán el carácter de autoridad y contarán con las facultades que les confiere el Artículo 26 de este Reglamento.

Asimismo, contará con los delegados, comisarios públicos y los supervisores regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refiere el Artículo 26 de este Reglamento.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará, asimismo con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia.

En cada Dependencia y Entidad, existe un Órgano Interno de Control que está encargado de operar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública y de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Marco Normativo de la Función Pública.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene facultades para opinar sobre el nombramiento de los titulares de los Órganos Internos de Control en Dependencias y Entidades, dicta la normatividad para su desempeño, da seguimiento y evalúa sus actividades, principalmente las relativas a operación de sus programas anuales de auditorías y, en su caso, solicita la remoción de sus titulares.

Además de que la SECODAM vigila la gestión de otras Secretarías de Estado y de los Organismos o Entidades Paraestatales, ella misma es vigilada y evaluada en su actuación por el Presidente de la República, a través de una Contraloría Interna, que también está integrada a la estructura de la Secretaría.

3.2 Facultades de los Organos Internos de Control ¹⁹

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado Artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la contraloría interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir que tales órganos internos de control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el Artículo 78 de la propia Ley.

De igual forma destaca que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

¹⁹ Normatividad aplicable en materia del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. editado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) año 1996.

Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los órganos internos de control en las dependencias para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; ordenamiento legal aplicable supletoriamente en esta materia, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

4.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Antecedentes.- Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

En virtud de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como por el poder con que han contado, ha

existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio particular, esos recursos y ese poder.

Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto en el derecho romano como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también, se citan disposiciones relativas a esta materia en el derecho náhuatl. Durante la época colonial, hay una permanente preocupación por esta cuestión, evidenciada principalmente mediante las normas relativas al juicio de residencia.

El juicio de residencia experimentó una continua evolución, se presentó con variadas modalidades a lo largo del tiempo en que existió. Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez, las quejas que contra su desempeño tuviera los gobernados o el poder público.

En México independiente, se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia; aun así; se conservaban ciertos vestigios de éste, hasta la segunda mitad del siglo XX (Coahuila: la ley vigente todavía en 1967, emplea esta terminología en materia de responsabilidad burocrática).

Las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el

tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posición del primer presidente, el General Guadalupe Victoria, alcanzan su apogeo durante la renovación moral (1982-88), y persisten en nuestros días.

El constituyente de 1916-17 dedica el Título Cuarto de la Carta Magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia.

4.1 Base Constitucional

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas del Título Cuarto de la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, tal reforma estableció el actual sistema de esta cuestión en sus artículos 108 a 114, cuyo contenido es el objeto del resto del presente capítulo. Reglamentaria de esos artículos constitucionales, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982).

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los

integrantes de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades.

Los gobernadores de las entidades federativas, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales serán responsables por las violaciones a la Constitución y las leyes federales, así como por el incorrecto manejo de los recursos de la Federación.

Las constituciones de los estados, para efectos de responsabilidades, indicarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios; según el artículo 108 de la Constitución de la República. Tanto la Federación como los estados dentro del ámbito de su competencia, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y otras disposiciones jurídicas complementarias para sancionar a aquellos que teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de cualquier tipo.

Los procedimientos para aplicar sanciones por responsabilidades se desarrollarán independientemente. No es admisible imponer dos veces por una sola conducta, sanciones del mismo tipo; éstas, si son de carácter económico, no deberán ser mayores a tres veces el beneficio obtenido o del daño causado.

Por otro lado, se concede acción a cualquier ciudadano para que, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, pueda formular denuncia ante la Cámara de Diputados Federal, respecto de las conductas que la Constitución prevé como causales de responsabilidad.

CAPITULO III

TIPOS DE RESPONSABILIDAD

1.-De la Responsabilidad Administrativa. ²⁰

Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); en esa Ley en su Título Tercero Capítulo I Artículo 47 determina las obligaciones de los trabajadores del Estado para un adecuado desempeño de sus labores, como a continuación se describen en cada una de sus fracciones: así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha Ley como infracciones.

²⁰ Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Editado, por (SECODAM) 1995.

Sujetos y obligaciones del Servidor Público

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

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a lo cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

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

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

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

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

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en

conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

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

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

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

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

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

derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y;

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

El profundo proceso de modernización que el Ejecutivo Federal ha promovido desde los inicios de su gestión en todos los ámbitos de la vida nacional se ha reflejado

desde luego, en los diferentes niveles y esferas de la Administración Pública alcanzando e involucrando un variado universo de acciones y actividades profesionales estrechamente relacionados con las facultades y obligaciones de las Dependencias y Entidades en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El objetivo de alcanzar una Administración Pública eficaz, eficiente y productiva, de tal magnitud, ha requerido de complejos mecanismos, integrados por diversas instancias de control, fiscalización y evaluación gubernamental tanto internas como externas. En este sentido una de las tareas que, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha considerado de la más alta prioridad, es el establecimiento de criterios que unifiquen el desarrollo y aplicación de la auditoría pública para integrar y fortalecer de manera unitaria, sistemática y global las funciones de control, evaluación y vigilancia en el quehacer gubernamental, promoviendo, en su caso, novedosos instrumentos, figuras, elementos y mecanismos, encaminados a cumplir con tal tarea.

Así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha Ley como infracciones.

La Constitución Política Federal señala que las sanciones, además de las indicadas en las leyes, serán suspensión, destitución, inhabilitación y multa; las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, no podrán ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados.

El Constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, en las cuales deberá tenerse en consideración la índole y las consecuencias de la infracción; cuando tales infracciones se estimaran graves, el plazo para prescribir no será menor de tres años.

Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y además elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

En el mecanismo de control de la Administración Pública Federal, aparte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, juegan un papel importante las Contralorías Internas existentes en cada dependencia y entidad.

Es de señalada importancia y actualidad, la creación, por la ley vigente, del registro patrimonial de los servidores públicos; así se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del Estado, que sirve de base para realizar la detección de posibles ilícitos. La información debe proporcionarse al inicio y la terminación de la relación laboral y cada año en que ésta dure; esa obligación corresponde a todo servidor público a partir de jefe de departamento o su equivalente.

Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo procederá a sancionar el acto o la omisión, o a hacer la denuncia correspondiente, si el ilícito no es de su incumbencia. Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo, o del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.- De la Responsabilidad Penal.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la Legislación Federal o Local.

Según la Constitución General de la República, el presidente, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común; aunque no aclara que delitos estima graves. La acusación se hará ante la Cámara de Senadores, la que resolverá al respecto.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no.

La Constitución deja a la legislación determinar los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante su encargo, o con motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso de dichos bienes, además de otras penas que procedan.

Por otro lado, la Ley Suprema establece en su Artículo 111, que para proceder penalmente contra los Diputados Federales y Senadores, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, apruebe actuar contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo o empleo, pues la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el inculpado deberá quedar a disposición del órgano competente para que se actúe conforme a derecho.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas, se seguirá el procedimiento establecido para los funcionarios federales, pero la declaración de procedencia será para efectos de que se comunique a la legislatura local, para que en el ejercicio de su competencia, actúe como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores en materia de responsabilidades, no admiten recurso alguno.

El efecto de la declaración de que ha lugar contra el inculpado será separado de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina absolviéndolo, el inculpado podrá reasumir su cargo; si fuese condenatorio y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo el indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la Legislación Penal, y si se trata de delitos por cuya comisión el autor haya obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán decidirse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos que cuentan con fuero, incurra en delito durante el

tiempo en que esté separado de su cargo por cualquier motivo, Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus labores o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los que poseen fuero, se requerirá el procedimiento correspondiente ante la Cámara.

La responsabilidad por delitos cometidos durante su encargo por cualquier servidor público, será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la Legislación Penal, pero nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del Artículo 111 de la Ley Suprema.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el ejercicio de su encargo oficial; ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, cometidos contra la administración de justicia y el ejercicio indebido del propio derecho.

Aparte de esos delitos, que el Código agrupa como "cometidos por servidores públicos" y "cometidos contra la administración de justicia", consideramos que en los siguientes dada su naturaleza, pueden incidir los agentes del poder público: traición a

la patria, espionaje, sabotaje, violación de inmunidad y neutralidad, evasión de presos, violación de correspondencia, ultraje a las insignias nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, variación del nombre o del domicilio; uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados, jerarquías, divisas, insignias y siglas; contra el consumo y la riqueza nacionales, violación de garantías constitucionales y fraude.

Desde luego, el servidor público puede llegar a cometer cualquier delito federal o del fuero común, siendo responsable conforme a las leyes relativas. Las listas anteriores pretenden enumerar los que serían cometidos eventualmente, como una desviación del ejercicio de la función pública.

3.- De la Responsabilidad Política.

Dentro del texto Constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política; al respecto se establece:

Se impondrá, mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos que se indican en el siguiente párrafo, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentalmente o de su adecuado despacho.

Pueden ser sometidos a juicio político los Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea de Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común en el Distrito Federal, los Titulares de Organismos Descentralizados, de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de Fideicomisos Públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la Constitución y las Leyes Federales, pero en este caso la resolución será declarativa y se notificará a la Legislatura Local para que en ejercicio de su competencia proceda conforme a derecho.

Está garantizada por la Carta Magna la improcedencia del juicio político por la simple expresión de ideas.

Para aplicar sanciones mediante juicio político, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculpado.

Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores no admiten ningún medio de defensa.

Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público.

Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio, deban aplicarse en un período máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento.

Como se aprecia, la Constitución es extensa en lo que se refiere a reglas en materia de responsabilidad política, pero en la práctica su aplicación no ha prosperado mayormente, quedándose en la etapa inicial del procedimiento.

CAPITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

Formalidades que deben revestir el procedimiento establecido en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ²¹

1. Citatorio.

El oficio citatorio para la audiencia de ley, deberá:

- Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.
- Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos, que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en

²¹ Normatividad aplicable en materia del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades editado por (SECODAM) 1996.

las fracciones que correspondan del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

- Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que se tenga su sede oficial el órgano interno de control.

- El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

1.1 A quién se debe notificar.

En virtud de que al inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste, y el titular de la dependencia de que se trata para que designe representante en términos

del Artículo 64 fracción I segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades que se le atribuyan al servidor público acusado, al Director General de la entidad para que éste, si lo desea, designe un representante, como lo establece el Artículo 67 de la misma ley.

1.2 Elementos de la Notificación.

La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes el contenido de una resolución.

La notificación es un género que comprende diversas especies, tales como el emplazamiento, la citación, el traslado, etc.

Por citación se entiende el llamamiento que hace la autoridad administrativa, en este caso la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias, a un servidor público para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe, para oír el contenido de una acusación y que alegue lo que a su derecho convenga, de acuerdo con nuestro orden constitucional.

Podemos sostener que respecto de las notificaciones rigen las siguientes reglas:

Es obligatoria la notificación personal cuando se trata: I.- Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación; II.- Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos; III.- De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo; IV.- Cuando se estime que se trate de un caso urgente.

La notificación personal ha de hacerse al interesado, o a su representante legal si esto fuese posible, en su domicilio o en el lugar donde se encuentre prestando sus servicios como servidor o en el centro preventivo donde se encuentre recluso; en caso de que no lo encuentre el notificador, se le dejará citatorio para hora fija, y si no espera, se le hará la notificación por cédula. La cédula contendrá, además, una relación sucinta de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al servidor público, así como el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia de ley.

A dicha audiencia también asistirá el representante de la dependencia que corresponda y que para tal efecto se designe, en aquellos procedimientos que sean substanciados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o por las Contralorías Internas de las dependencias.

En todo momento la notificación deberá ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello y por el personal a su servicio, con apego estricto a las

disposiciones legales, pues de ella depende en gran parte el éxito que se tenga en la conclusión del procedimiento.

1.3 Supletoriedad en Materia Administrativa.

Si bien en el Título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativa a responsabilidades administrativas, no se expresa el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, éste se entiende que es el Código Federal de Procedimientos Civiles de conformidad con criterios jurisprudenciales.

En apoyo a lo anterior se reproducen aquí los criterios en cuestión, en los que se sostiene que la Ley Civil por contener los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, es la ley supletoria en materia administrativa.

Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa, reproduciendo el criterio sustentado en el tomo 68/88 "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, 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.

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

Amparo en revisión 1260/1960. "La Madrileña, S. A.", Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srio. Lic. Luis de la Hoz Chabert.

2a. Sala.- Boletín 1961, Pág. 23.

1040 Procedimiento Administrativo. Reposición.

Si en él se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede la protección federal, para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento.

Quinta Época:		Pág.
Tomo XXX.-	Pastor Moncada Vda. de Blanco	136
	Hamilton y Devine, S. en C.	2405

"Mexican Gulf Oil Company"	2405
"La Corona", Cia. Mexicana, Holandesa, S.A.	2405
"Imperio", S.A. Cia. de Gas y Combustible	2405

Jurisprudencia 489 (Quinta Epoca), Pág. 786, Volumen 2a. Sala.

Tercera Parte Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1968, con el título: "Procedimiento Administrativo", jurisprudencia 213, Pág. 256; en el Apéndice de fallo 1917-1954. Jurisprudencia 810, Pág. 1477 (En nuestra Actualización I Administrativa, tesis 1262, Pág.699).

1041 Procedimiento Administrativo. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Título sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el "Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas", que precisa el Artículo 229 de dicho Ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna "Transcurrido el término para formular objeciones, y previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponde, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores", sin especificar los presupuestos formales que deba contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los Artículos 17 y 202 consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federales o Local, cuando se ejerciten acciones que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial,

ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas, la ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo expresa en contrario de la ley respectiva al Código Federal de Procedimientos Civiles).

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXIII, Pág. 40 A:R:

6739/1961. Derivados del Maíz S.A. Mayoría de 3 votos. Disidente:

José Rivera Pérez Campos.

Sala Apéndice de Jurisprudencia 1975 Tercera Parte, Pág. 787, 2a. Relacionada de la Jurisprudencia, "Procedimiento Administrativo. Reposición", en este Volumen, tesis 1040.

2. Pruebas.

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son:

- Las auditorías practicadas por los órganos internos de control, que deben contener como mínimo los siguientes elementos:

Oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio

patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

- Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

- En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo; deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (confesional, pericial, testimonial, etc.), puede ser en el sentido de "tenerlas por ofrecidas y admitidas"; "reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo", "o admitirlas señalando fecha para su desahogo", ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (documentales, presuncionales e instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

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

- Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.
- Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el Artículo 64 fracciones I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades. ²²

Antes del inicio del procedimiento administrativo que establece el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario agotar las fases anteriores o preparatorias al inicio de la referida instrucción, tales como las de : Recepción, Admisión, Tramitación e Investigación, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

²² Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Editado por (SECODAM) 1995.

Es de señalarse 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 con una secuencia lógica, es imprescindible.

3.1 Recepción.

En esta fase es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones; sobre el particular remitimos a lo expuesto en el rubro denominado "Sistema de Quejas y Denuncias", en donde se trata el punto más ampliamente.

Cada dependencia y entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de desconcentración o descentralización administrativa que presenten instalará en el interior de la República las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera más racional y funcional que sea posible.

3.2 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.

En primer lugar, se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presentan con motivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención y castigo de la falta administrativa y hacer que los servidores públicos cumplan con sus obligaciones, de otras de finalidad diferente, como las que se presentan por la prestación deficiente de servicios, pues las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos y las segundas deben canalizarse para su atención por parte de la dependencia o entidad responsable del servicio.

También deben diferenciarse aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas.

En estos casos, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias informará al interesado ante qué autoridades debe acudir para presentar su promoción.

Como es una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciadores, con la prohibición expresa a las autoridades de que no inhiban a los quejosos o denunciadores, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario, pero este riesgo puede ser reducido con la instrumentación de ciertos criterios.

Así, sólo se admitirán aquellas denuncias que contengan los elementos que se alude en el rubro "Sistema de Quejas y Denuncias", rechazándose aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañado, lo que podría originar, a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa.

También, cuando la promoción sea notoriamente infundada o trivial o improcedente, se archivará de plano por la Contraloría Interna de que se trate.

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

3.3 Ratificación.

Es el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que mantiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento administrativo,

los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza superviniente.

3.4 Quejas o denuncias presentadas en los medios periodísticos.

Las quejas o denuncias que suelen presentarse o conocerse a través de la “prensa”, deberán tener un tratamiento especial de parte de las Contralorías Internas de las dependencias, pues queda al arbitrio y discrecionalidad de estas últimas si se abre una investigación o si se archivan.

Es fácil que estas promociones, lejos de ser serias, pueden prestarse a satisfacer intereses ajenos al sistema de responsabilidades y obedecer al juego político o a presiones de este tipo, por lo que las Contralorías Internas deberán adoptar ciertos criterios respecto a ellas:

- Si se considera conveniente, se le pedirá al autor de la promoción que ratifique ésta, a fin de poder iniciar la investigación correspondiente.
- Si a juicio de la Contraloría Interna la promoción es notoriamente infundada, por carecer, en la narración de los hechos, de elementos que presuman su veracidad o se considere que obedece a intereses ajenos al sistema de responsabilidades, ésta será considerada como denuncia anónima.

En todo caso, las Contralorías Internas, discrecionalmente, podrán ordenar las investigaciones correspondientes, si a pesar de que la denuncia no fuese ratificada o no se presentaran pruebas, si estimare interesantes los hechos en la misma.

3.5 Tramitación.

Las quejas o denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al Titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando las quejas o denuncias sean 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.

De igual forma las quejas o denuncias presentadas directamente en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se turnarán por lo regular a la Contraloría Interna de la Dependencia correspondiente para su tramitación.

Las quejas o denuncias recibidas en las entidades coordinadas se turnarán al Titular de la Contraloría Interna o su equivalente, el cual, previo envío de una copia de la misma a la Contraloría Interna de la dependencia coordinadora de sector, ordenará el inicio del procedimiento de investigación que considere necesario.

Las Contralorías Internas o sus equivalentes en las entidades, informarán oportunamente del avance y resultado de las investigaciones al Contralor Interno de la Dependencia Coordinadora de Sector.

Tratándose de quejas o denuncias en contra de Contralores Internos de las dependencias o entidades de la Administración Pública, éstas se enviarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para su atención.

3.6 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 administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones "in-situ", declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes investigan en las mismas.

3.7 Substanciación del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.

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.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias, citarán al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, 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.

3.8 El Sistema de Responsabilidades y los Derechos Laborales.

El sistema de responsabilidades en el servicio público tiene origen constitucional, por lo que su aplicación no lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa y la determinación de la responsabilidad es de esta naturaleza y no cae en el campo laboral.

La aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, lejos de oponerse al estatuto laboral de los servidores públicos, resulta complementario,

según se desprende de lo observado en el último párrafo del primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que expresa que independientemente de las disposiciones que establece la ley, quedarán preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

Por lo tanto, se concluye, que en la aplicación del sistema de responsabilidades se preservan los derechos laborales; esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la legislación del trabajo burocrático ha adoptado, como principio general que rige al Estatuto Jurídico, el que los trabajadores al servicio del Estado deban ser protegidos por dicho Estatuto, de manera que los empleados de confianza, que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general y, consiguientemente, los preceptos que determinan cuáles son los empleos de confianza son limitativos; de esta manera, cuando se instrumenta un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos de confianza, lejos de lesionar sus derechos laborales, se les concede una instancia, con su respectiva garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

Tratándose de servidores públicos de confianza sujetos al Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y consecuentemente sujetos a la Ley Federal del Trabajo, supuestos que se presentan en la Administración Pública Paraestatal, existiendo regulación laboral específica, en los términos de su Capítulo II, Título sexto, la ejecución de la resolución que se emita en los procedimientos disciplinarios, particularmente tratándose de sanciones de destitución e inhabilitación, la propia

resolución para que tenga efectos de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para la Entidad Paraestatal en su carácter de patrón, tendrá que fundarse en el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo en cita.

En cuanto a los servidores públicos de base, la instrumentación del procedimiento administrativo en todo momento salvaguarda sus derechos laborales, pues la resolución que en estos casos recae al final del procedimiento, no menoscaba el ejercicio de los derechos laborales de dichos servidores públicos, ya que ésta no los priva de éstos, sino que constituye el inicio para demandar ante los tribunales del trabajo que correspondan, el cese o destitución del servidor público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Si bien se puede sostener que tanto la legislación laboral como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplan conductas materialmente iguales, puede predicarse con relación a ellas, que existen grandes e importantes diferencias en cuanto a las consecuencias jurídicas que una y otra generan.

Así, tenemos que el cese o destitución resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federal o Local de Conciliación si no fue prevenido por el procedimiento administrativo, dicha resolución tiene el carácter meramente rescisorio de una relación contractual, es decir, de la relación laboral entre el Estado y el servidor público, sin que sea inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados. En cambio, el cese o destitución que sea

dictado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por las Contralorías Internas de las dependencias en contra de servidores públicos de confianza, o por los tribunales laborales en contra de servidores públicos de base, cuando su excitación se debió a la previa substanciación del procedimiento administrativo, no constituye una mera rescisión de la relación contractual laboral, sino una auténtica imposición de sanciones, por lo que si serán inscritas en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados.

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

3.9 Substanciación del Procedimiento tratándose de Servidores Públicos de Confianza.

Si la incoación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades fuese en contra de servidores públicos de confianza, salvo el caso de los sujetos del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo, dicho procedimiento será substanciado en sede administrativa, conforme a lo dispuesto por el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; es decir las Contralorías Internas podrán substanciar los procedimientos respectivos y aplicar las sanciones que correspondan, por acuerdo del superior jerárquico.

La salvedad que se indica, respecto a los servidores públicos de confianza bajo el régimen laboral citado, que podrá substanciarse también en sede administrativa bajo el mismo procedimiento, si la resolución que se emite sanciona con suspensión o destitución, dicha resolución servirá de base para rescindir la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón y tendrá que fundarse en los términos y bajo los supuestos que regula el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo.

3.10 Substanciación del Procedimiento tratándose de Servidores Públicos de Base.

Si la incoación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades fuese en contra de servidores públicos de base, tanto del apartado "A" como del "B" del Artículo 123 Constitucional, éste se tramitará con las modalidades siguientes:

Este se iniciará con la citación a audiencia a que se refiere el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que debe reunir los requisitos ya apuntados, preservándose en todo momento los derechos laborales y sindicales que el servidor público le correspondan.

El servidor público de base sujeto a procedimiento, durante la audiencia de ley podrá ofrecer las pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, pretendiendo desvirtuar con ello la materia base de la acusación; esto lo hará por

derecho propio o por medio de un defensor, el cual podrá ser, si así lo decide el inculpado, el sindicato de trabajadores al cual pertenezca.

A la audiencia, el servidor público inculpado podrá hacerse acompañar por uno o varios representantes del sindicato respectivo, pero en todo caso, para efectos del desahogo de las diligencias, tendrá que designar si así estima conveniente un defensor o un representante común.

Si una vez substanciado el procedimiento administrativo se comprueba la responsabilidad del servidor público de base, la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto, será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda, para que demande la rescisión de la relación de trabajo, el cese del servidor público responsable o la suspensión, en los términos previstos en las leyes correspondientes.

Si al concluir el referido procedimiento administrativo, se deduce que también procede la aplicación de una sanción económica, ésta se impondrá en los términos de los Artículos 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivos mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales en esta materia.

Lo anterior implica, que la imposición de las sanciones económicas a servidores públicos de base, es independiente de la demanda de cese o destitución que se realice ante los Tribunales del Trabajo.

3.11 Levantamiento de Actas Administrativas.

El levantamiento de actas administrativas en contra de los servidores públicos, con motivo de la investigación que se realice por faltas imputables a éstos, deberán ser ratificadas por quienes intervengan en ellas, a fin de conferirles valor probatorio en el juicio laboral relativo.

Para que el dicho de las personas consignadas en las actas administrativas puedan tener valor probatorio, será necesario que ratifiquen sus declaraciones ante la autoridad responsable con el propósito de llenar las formalidades para la recepción de las pruebas de testigos, a fin de que la contraparte esté en disposición de repreguntarlos, o bien tacharlos; lo mismo puede decirse respecto a las personas extrañas al juicio, cuyas declaraciones rendidas aparecen consignadas en las actas; tales documentos deberán considerarse como prueba testimonial escrita, por lo que es indispensable ofrecerlas como tal.

Las actas administrativas que se levanten, por lo general, tendrán verificativo durante la fase de investigación, por lo cual éstas pueden contener elementos que hagan presumible la existencia de irregularidades imputables a servidores públicos, de las

que pueda determinarse la existencia de responsabilidades administrativas, es decir, éstas por regla general antecederán la citación de la audiencia que prescribe el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero ellas mismas no podrán considerarse como notificaciones para la celebración de dichas audiencias por no reunir los requisitos que deben satisfacer este tipo de instrumentos.

3.12 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 tres 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 veinticuatro 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 Internas 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 investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

3.13 Resolución.

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 audiencia se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que "fundar", es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

3.14 Notificación de la Resolución.

La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público una vez concluido el procedimiento respectivo, será notificada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por las Contralorías Internas al servidor público de que se trate, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia si lo hubiere y al superior jerárquico.

4. Prescripción.²³

Para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto el citado numeral establece:

- I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;
- II. En los demás casos prescribirán en tres años, y
- III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

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

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

²³ Normatividad aplicable en materia del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, Editado por (SECODAM) 1996.

5. Denuncia Penal.

Cuando del expediente se desprendan conductas que pudieran implicar un ilícito penal, deberá darse vista oportunamente al área jurídica que corresponda dejando constancia de ello en el expediente, para su seguimiento.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO V

DE LAS SANCIONES

Constitucionalidad de las Sanciones prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ²⁴

Generalidades.- El Artículo 22 Constitucional prohíbe las penas inusitadas y trascendentes, no considerándose como tales las que establece el Artículo 113 de la propia Constitución al prescribir la suspensión, destitución, inhabilitación y la sanción económica, como consecuencias jurídicas por la actuación ilícita en el servicio público, de acuerdo con el principio de que las normas constitucionales no son contradictorias, sino complementarias y sistemáticas.

Sanciones Administrativas

El Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribe cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad; de conformidad con un criterio lógico de gravedad de la falta, éstas podrán determinarse desde las de mero impacto punitivo hasta las de mayor castigo y prevención.

²⁴ Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Editado por (SECODAM) 1995.

1. Apercibimiento.

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

2. Amonestación.

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

Modalidades de Amonestaciones Públicas o Privadas

La ley señala que tanto el apercibimiento y la amonestación pueden ser público o privado, entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto, en tanto que será público, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrado al expediente que corresponda; esto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el

Artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si bien el Artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las Dependencias durante el procedimiento administrativo constarán por escrito, se debe reconocer que:

a) Las facultades disciplinarias del superior jerárquico son discrecionales y de acuerdo a la gravedad de la falta incurrida, determinará el procedimiento y sanción correspondiente.

b) Si bien es cierto que todas las sanciones deben constar por escrito en términos de ley, también lo es que por razones de carácter práctico, y de acuerdo con la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico, si la falta en cuestión es de escasa importancia, a juicio de éste, podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, pues de otra manera, se atendería al más elemental principio de economía y sencillez, exigiéndose la substantación de todo el procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación, para imponer un apercibimiento o amonestación, lo cual entorpecería el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la ley.

3. Suspensión.

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

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulan dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene carácter de sanción y ésta prescrita por el Artículo 53 fracción III; y la que prescribe el Artículo 64 fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

4. Destitución del puesto.

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

5. Sanción Económica.

Generalidades.- El nuevo sistema de responsabilidad administrativa, conforme al propósito expresado en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretende apoyar su efectividad en bases sólidas, al evitar obligaciones declarativas en el servicio público cuyo

cumplimiento no es posible exigir coactivamente ni desalentar su incumplimiento, cuando este último no tiene como consecuencia la imposición de una sanción desde un ángulo técnico-jurídico. Así, se pretende establecer una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, sin perjuicio de otras vías y de otro tipo de responsabilidad que se llegase a configurar.

Si se alude a un nuevo sistema de responsabilidad administrativa, es porque se prescriben auténticas obligaciones en el servicio público, a las que se les ha vinculado, en caso de violación, con sanciones de tipo administrativo.

De esta forma, el tradicional sistema de responsabilidad de tipo "resarcitorio o indemnizatorio", por su notoria inoperancia e ineficacia al no satisfacer la reparación del daño, es complementado con un sistema de responsabilidad de "corte punitivo", y de naturaleza preventiva, ya que la reparación del daño, si bien forma parte importante del sistema, ésta no agota aquél, pues si al Estado le interesa esta última, también le preocupa la prevención de la corrupción y éste sólo se puede lograr con la aplicación del esquema punitivo del nuevo sistema.

Criterio de interpretación del Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos establece al tenor literal que: "en caso de aplicación de sanciones económicas por

beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

De la lectura de dicho precepto se desprenden dos aspectos muy importantes, el primero es que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica, y ésta, en todos los casos en que sea impuesta siempre será de dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado: el segundo elemento es la base para determinar el pago de la sanción económica, referida al monto al que asciende el beneficio o lucro indebido obtenido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

En el particular, es necesario hacer algunas consideraciones de carácter formal con relación a la interpretación jurídica de la expresión "lucro indebido"; en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se señalan los principios que rigen el servicio público, siendo su fracción XVI la que establece literalmente que el servidor público deberá " Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII"; de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido, cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- b) Que el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos descritos en la fracción XIII de la citada ley, de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

Así, lo que debe entenderse por "lucro indebido", está en función de la obtención de cualquier tipo de beneficio adicional a la legal contraprestación que el servidor público recibe del Estado por tal función, pues de otra manera, si se entendiera por lucro la función que esta palabra tiene en el lenguaje común, sería posible entonces hablar de la existencia de un "lucro debido" el cual, al no estar prohibido por la Ley, se entendería permitido, lo cual sería absurda y abierta contradicción al espíritu de la Ley, toda vez que no sería posible determinar lo que debería entenderse por lucro debido.

En conclusión, "lucro indebido", de acuerdo con la referida ley, es cualquier tipo de beneficio adicional de los señalados por las fracciones XIII, XV y XVI del Artículo 47 que favorezca a los servidores públicos y que no se justifique en base a la legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios, de tal suerte que la mera distracción de bienes o recursos del Gobierno Federal que realicen los servidores públicos para uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerarlo "lucro indebido", entendiéndose por distracción la contravención a la finalidad jurídica de la administración de dichos bienes o recursos.

Procedencia de la Imposición de la Sanción Económica.

Con relación al análisis desarrollado a este nivel, surgen algunas dudas sobre la procedencia de la imposición de la sanción económica, por lo que se prevé la existencia de diferentes supuestos, dependiendo de si el servidor público regresa o no lo distraído; así tenemos:

- a) Cuando el servidor público distrae en provecho propio o de sus allegados fondos públicos y posteriormente los regresa.
- b) Cuando el servidor público distrae en provecho propio o de sus allegados fondos públicos y nunca los repone.
- c) Cuando el servidor público recibe beneficios adicionales de un particular con motivo de su función.
- d) Cuando el servidor público distrae arbitrariamente fondos públicos para una finalidad pública distinta a la que estaban legalmente destinados.

En estos supuestos, existe el problema de la determinación del monto del lucro obtenido y/o del daño causado.

Con relación al primer caso, si el servidor público que distrajo recursos públicos los reintegra, podrá pensarse que ya no existe lucro obtenido y por lo tanto tampoco la base para la determinación de la sanción económica, pero este criterio, además de ser lógicamente inconsistente, no corresponde al propósito del legislador y al espíritu que anima la ley, pues no contempla que el antiguo sistema resarcitorio ha sido complementado por un sistema sancionador.

En primer lugar, en estos casos la obtención del "lucro indebido" se configura en el preciso momento en que la acción de disposición de los recursos públicos tiene lugar y, si posteriormente, en otro momento, sin importar cualquiera de las causas incluyendo la espontecidad, se logra la reposición de dichos recursos, de todos modos la acción de disposición indebida de los mismos ya tuvo lugar en el tiempo configurándose por ello el ilícito administrativo y la obtención del lucro indebido, bajo la forma de un ingreso adicional a la legal contraprestación que el Estado otorga, pues en algún momento existió un incremento material y tangible en el patrimonio del servidor público y lo que la ley castiga no sólo es la posibilidad de que se produzca un incremento material y tangible en el patrimonio del servidor público, sino el acto que lesiona al servicio público y por el cual es susceptible de que se produzca indebidamente dicho incremento material en el patrimonio.

Cualquier acción de disposición indebida de bienes o recursos públicos, además de la pretensión subjetiva del sujeto activo de obtener un lucro indebido, resulta configurativa de la causación de un daño y perjuicio a la Hacienda Pública, consumándose ésta en el momento en que se realiza la acción de disposición y si posteriormente los bienes son repuestos por el infractor, no por ello se estimaría inexistente el daño causado, pues éste adquiere plena concreción en el momento en que se afecta la disponibilidad legal de los bienes de la Administración Pública y su potencial empleo para los fines de su objeto, y no se exige como requisito para que se produzca el daño el que surja la imposibilidad física o material de su empleo.

De esta manera, la base para determinar la sanción económica siempre será el beneficio o lucro obtenido y el daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

Dicho lo anterior, se desprende lógicamente que un servidor público que regresa los fondos públicos que dispuso indebidamente, no por ello se libra de la sanción, pues el hecho ilícito ya está consumado; en este particular, ya no se ejercería en su contra la acción de reparación del daño, imponiéndosele solamente dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado a título de sanción económica, pues en este caso la confesión o arrepentimiento del sujeto activo no suprime la existencia de la falta o responsabilidad administrativa, pues ésta, inequívocamente, ya es un hecho en el tiempo y por ello tiene consecuencias jurídicas. Cabe mencionar, en el caso comentado, que como aliciente para fomentar las recuperaciones económicas pueden operar los beneficios a que alude el Artículo 76 de la Ley, lo cual reduciría el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió haberse impuesto originalmente.

Con relación al segundo caso la determinación del beneficio obtenido y el daño causado es más clara.

Respecto al tercer caso, también recibirán el mismo tratamiento aquellos servidores públicos que reciban de los particulares cualquier tipo de beneficios, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, pues si bien en estos

casos no existe un daño o perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública, de todos modos se configura la obtención de un beneficio o lucro indebido, de tal suerte que la fijación de la sanción económica, en estos casos, será de dos tantos, procediendo también en su favor, si es pertinente, los beneficio de reducción de la sanción económica a que se refiere el Artículo 76 ya citado.

Y, por último, en el cuarto caso, aquellos servidores públicos que distraen recursos públicos para asignarlos a una finalidad pública distinta de la que legalmente les corresponde, si bien no se configura el lucro obtenido, es factible, que se produzca un daño, pero en estos casos, la sanción que se imponga será consecuencia de la violación de la finalidad jurídica que corresponde a los recursos públicos y su aplicación arbitraria a finalidades públicas a los que legalmente no estaban destinados.

Es oportuno repetir aquí, que tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como las Contralorías Internas en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los únicos casos que escapan o quedan fuera de este tratamiento son los relativos a los supuestos en que se configura responsabilidad objetiva, es decir, aquellos en que no media responsabilidad directa del sujeto.

6. Inhabilitación Temporal del puesto.

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente.

CONCLUSIONES

1.- Podemos decir que Servidor Público es toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en forma permanente o eventual mediante una retribución de acuerdo al grado que se le asigne dentro de una estructura orgánica y con las responsabilidades que le corresponden de conformidad con las funciones que desempeñe en la institución pública que represente y ante los particulares que soliciten sus servicios.

2.- Consideramos que la Administración Pública Federal es una organización compuesta por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene como finalidad satisfacer las necesidades sociales, económicas y políticas de la nación, a través de la coordinación de los esfuerzos de los ciudadanos con apego a la Constitución Federal y Leyes establecidas.

3.- Desde la creación de la Carta Magna de 1917, el país requería la necesidad de reforzar el control, fiscalización y evaluación del ejercicio público por lo que estableció un Departamento de Contraloría General, el cual operó hasta el año de 1932. Posteriormente la Contraloría Pública estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el período de 1933 a 1947 desarrollando funciones de inspección, vigilancia y en materia de responsabilidades públicas.

4.- Con la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las funciones de control sobre adquisiciones y obras y en materia de

evaluación de las Entidades Paraestatales estuvieron a cargo de esta Secretaría durante el lapso de 1947 a 1958, pasando las funciones de control de las Paraestatales a la Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional en los años de 1959 a 1976, con la finalidad de ejercer mayor fiscalización de las citadas Entidades.

5.- Al emitirse en 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto otorgándole facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, de control y vigilancia en materia financiera y administrativa de los organismos federales, así como adoptar medidas sobre responsabilidades en detrimento a la hacienda pública. La función que realiza ésta Secretaría fue adecuada en el aspecto meramente financiero, sin embargo las medidas adoptadas para prevenir y atacar la corrupción en la Administración Pública Federal dejó mucho por hacer.

6.- Durante los años de 1982 a 1996, se tuvieron avances significativos en materia de control en la Administración Pública Federal, ya que se enviaron al Congreso de la Unión propuestas legislativas sobre reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales dieron origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

7.- Las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecieron las bases jurídicas para prevenir y sancionar la corrupción en el

servicio público, de esta manera la Secretaría de la Contraloría General de la Federación asume las atribuciones que tenían las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto entre otras.

8.- De esta forma se estructura la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en base a la reforma y adición del 28 de diciembre de 1994 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 37 en donde le otorga sus atribuciones. Además de las facultades que le confiere la Carta Magna para la intervención de la SECODAM en materia de control y fiscalización, existen otras leyes donde se menciona su intervención en diversas materias de gestión pública tales como: Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la de Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles y especialmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De ésta manera la SECODAM cuenta en la actualidad con mayores recursos legales y administrativos para combatir la corrupción y aplicar las sanciones respectivas a los servidores públicos que infrinjan las leyes en el desarrollo de sus funciones y con ello deterioren el patrimonio público en perjuicio de imagen de la institución donde presten sus servicios.

9.- La SECODAM cuenta con un Reglamento Interior que determina su estructura y delimita sus funciones por Unidades Administrativas específicas, el cual ha sido reformado y adicionado desde su aparición el 19 de enero de 1983 hasta el actual que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 1997

por decreto presidencial. En su Artículo segundo establece las Unidades Administrativas con que contará esta Secretaría para el despacho de los asuntos de su competencia.

10.- En cada dependencia y entidad existe un órgano de control que esta encargado de operar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la gestión pública y de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del marco normativo de la función pública. Con ello se descentralizan las funciones de la SECODAM de tal forma que se logre un mayor control, evaluación y fiscalización en cada una de las dependencias y entidades, y con ello coadyuvar a detectar más fácil actos de corrupción, no obstante continuará controlando y evaluando a todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, ya que normativamente dependerán de la SECODAM a la cuál deberán informar del cumplimiento de sus programas y funciones.

11.- En nuestro país durante todos los tiempos ha sido de gran preocupación establecer sistemas de responsabilidad de los servidores públicos, debido a los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas y el poder con que han contado. Es por ello que el Constituyente de 1917 dedica en el Título Cuarto de la Constitución Federal lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, dando origen en 1940 a la primera Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, la cual se ha venido modificando y actualizando conforme a las necesidades y requerimientos de nuestros días a fin de abatir y controlar la corrupción.

12.- El Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en cada una de sus fracciones las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado con la finalidad de que el servidor público desarrolle sus labores con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El incumplimiento a alguna o algunas fracciones de este artículo infringirían el adecuado desarrollo de las funciones del servidor público, considerando una conducta incorrecta debiendo ser sancionada aplicando de manera expedita con apego a derecho el procedimiento establecido y no dejar inmune este tipo de actos sin importar la jerarquía del servidor público infractor, contribuyendo de esta forma a la confianza de la sociedad y acabar con este tipo de conductas que perjudican y deterioran la imagen de las instituciones públicas.

13.- Las sanciones por infracciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública Federal. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deban valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales. Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo procederá a sancionar el acto o la omisión o a hacer la denuncia correspondiente, si el ilícito no es de su incumbencia. Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo o del juicio de nulidad ante el Tribunal

Fiscal de la Federación, la prescripción para la aplicación de estas sanciones no será menor a tres años cuando las faltas sean consideradas graves y de un año cuando no lo sean. Se describe que en la aplicación de algunas sanciones se valorarán elementos que permitan el ejercicio de facultades discrecionales, no queda claro que tipo elementos deban considerarse para dejar de sancionar a un servidor público infractor utilizando estas facultades llamadas "discrecionales", se considera necesario eliminar estos aspectos que obscurece la aplicación de justicia y en nada ayudan a transparentar el desempeño de las funciones de la SECODAM en contra de la corrupción en la Administración Pública Federal.

14.- Las sanciones penales a servidores públicos se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el ejercicio de su encargo oficial: El ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, cometidos contra la administración de justicia y el ejercicio indebido del propio derecho. Para los servidores públicos que cuenten con fuero constitucional, se requerirá la declaración que emita la Cámara de Diputados o Senadores a la Legislatura que corresponda para que en ejercicio de su competencia actúe en consecuencia.

15.- Las sanciones por responsabilidad política, se impondrán mediante juicio político, siendo éstas la destitución para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentalmente o de su adecuado desempeño.

Esta previsto que las sanciones procedentes con motivo de juicio político deban aplicarse en un período máximo de un año a partir de iniciado el procedimiento correspondiente.

16.- El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades estará a lo establecido en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual la SECODAM impondrá las sanciones que correspondan al servidor público infractor. Con ello la SECODAM ofrece al servidor público infractor en cada una de sus etapas la oportunidad de desvirtuar las irregularidades que hayan detectado en el desempeño de sus funciones o en su caso aceptar en forma voluntaria su inadecuada conducta a fin de restablecer el daño o perjuicio causado.

17.- En base al Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se impondrán las sanciones administrativas consistentes en: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por el servidor público, se considerará lo que establece el Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las sanciones administrativas impuestas que describen los artículos antes citados podrán ser impugnados por el servidor público sancionado a través del procedimiento administrativo ante la SECODAM o bien ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se considere que no se desahogo el procedimiento administrativo con apego a derecho o no se tomaron en cuenta elementos probatorios que desvirtuarán las irregularidades detectadas al servidor público o en su caso aminorar la sanción impuesta por la SECODAM.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- F. Cárdenas. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1982.
- 2.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 41ª. Edición. México 2001.
- 3.- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. SECODAM 1995.
- 4.- Normatividad Aplicable en Materia del Procedimiento de Responsabilidades SECODAM 1996.
- 5.- Serra Rojas Andrés. Editorial Porrúa. 20ª. Edición. México 1999.

LEGISLACIÓN

- 6.- Código Civil para el Distrito Federal.
- 7.- Código Penal para el Distrito Federal.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9.- Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982.
- 10.- Diario Oficial de la Federación del 11 de Enero de 1991.
- 11.- Diario Oficial de la Federación del 21 de Julio de 1992.
- 12.- Diario Oficial de la Federación del 10 de Enero de 1994.