

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ES INNECESARIO CITAR AL INVESTIGADO EN EVOLUCIÓN
PATRIMONIAL”**

ALUMNA: MARÍA JOSEFINA RAMÍREZ GARCÍA

CUENTA. 8237713-7

SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL

ASESOR: DRA. MARÍA DEL SOCORRO TÉLLEZ SILVA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1.	Concepto de responsabilidad administrativa.....	1
1.2.	Sujetos de responsabilidad administrativa.....	4
1.3.	Obligaciones de los Servidores Públicos.....	6
1.4.	Sanciones por faltas administrativas.....	13

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

2.1.	Concepto de procedimiento administrativo.....	32
2.2.	Procedimiento administrativo disciplinario.....	33
2.3.	Autoridades competentes.....	48
2.4.	Resoluciones administrativas.....	57

CAPÍTULO III

REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PÁG

3.1. Sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial.....	65
3.2. Plazos para presentar la declaración de situación patrimonial.....	70
3.3. Formalidades para presentar la declaración patrimonial.....	72
3.4. Autoridades competentes.....	82
3.5. Sanciones.....	86

CAPÍTULO IV

EVOLUCIÓN PATRIMONIAL y DILIGENCIAS PREVIAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1. Evolución patrimonial.....	93
4.2. Citación.....	101
4.3. Autoridades competentes.....	103
4.4. Resoluciones.....	108
CONCLUSIONES.....	122
OBRAS CITADAS.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	131

INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el instrumento jurídico con que cuenta la Administración Pública Federal para abatir la corrupción y ha sufrido reformas en materia de registro patrimonial con la finalidad de garantizar el desempeño honesto y responsable de los servidores públicos y evitar actos de corrupción consistentes en que obtengan los provechos o beneficios indebidos que se les hubieren prometido, una vez que se separen de sus encargos, o bien durante el ejercicio de los mismos.

En razón de lo anterior el presente trabajo de tesis, titulado “**ES INNECESARIO CITAR AL INVESTIGADO EN EVOLUCIÓN PATRIMONIAL**”, se eligió con la finalidad de analizar y dejar preciso cómo el procedimiento administrativo de responsabilidades es el único medio para determinar la responsabilidad en que incurren los servidores públicos, así como para imponer las sanciones a que se hacen acreedores por el incumplimiento de sus obligaciones; y cómo con investigaciones prolongadas e infructuosas se obstruye el propósito del ordenamiento especial de la materia, al restarle la importancia y finalidad debida, lo que resulta necesario eliminar para contribuir a que el disciplinario cumpla su objetivo primordial de ser funcional, operativo y eliminar oportunamente actos que afectan el servicio público.

Por lo que en este trabajo será motivo de estudio tanto el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos como el procedimiento de evolución patrimonial, a efecto de conocer su objeto y las diligencias que se llevan a cabo en cada uno de ellos, y poder establecer la duplicidad de diligencias que a la postre se

traducen en daños tanto para el investigado como para la administración pública.

También abordaremos, el estudio de las declaraciones patrimoniales que es el punto del cual partimos para conocer los cambios que ha sufrido el patrimonio del servidor público y determinar si los mismos son proporcionales a los ingresos lícitos que ha obtenido.

Por tanto, será estudio central lo innecesario que resulta citar al servidor público evolucionado durante la etapa del procedimiento de evolución patrimonial, y que el hecho de no llevar a cabo tal actuación, en nada afecta su defensa y garantías, y que ello reducirá los tiempos en ese tipo de investigaciones en pro del servidor público y del combate a la corrupción.

CAPÍTULO I

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. Concepto de Responsabilidad Administrativa.

Para poder hablar de la responsabilidad administrativa, primero es necesario definir la palabra responsabilidad, así tenemos que de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Mexicana⁽¹⁾ etimológicamente, responsabilidad proviene de la voz latina “respondere” que en sentido amplio significaba prometer, merecer, pagar, y en sentido restringido, “responsum” o responsable, esto es, el que está obligado a responder por algo o por alguien.

Actualmente la palabra responsabilidad tiene un sentido más amplio, y aún cuando tiene relación con el significado original de *respondere* tiene otros alcances o formas de entenderse a saber:

- a) Como deber de un cargo: “es responsabilidad del Director...”, este tipo de responsabilidad, como deberes, presupone determinado grado de discrecionalidad.

⁽¹⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo Q-Z, Porrúa-UNAM, México. p. 277.

- b) Como causa de un acontecimiento: “el fuego fue responsable de la pérdida...” es decir, una causa fortitua.
- c) Como reacción o respuesta: “se le encontró responsable del delito de fraude...”, en este sentido la responsabilidad se traduce en merecer, responder de algo.
- d) Como estado mental: “no es responsable de sus actos, debido a que está afectado de sus facultades mentales.

De lo anterior, se puede observar que la tercera de las acepciones señaladas, es la que mayor relación tiene con el concepto original de responsabilidad y con el lenguaje jurídico.

En ese orden de ideas, puede decirse que la responsabilidad presupone un deber para hacer o dejar de hacer algo, pero no es la obligación misma, por lo que la responsabilidad puede terminar o no, en el cumplimiento de la obligación.

En ese contexto, es de señalarse que los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, incurren en diversos tipos de responsabilidades, siendo que la diferencia entre ellas estriba en los distintos bienes jurídicos que cada una protege o tutela, esto es, de

acuerdo al régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, del procedimiento para su aplicación; sin embargo, de este trabajo será materia de estudio únicamente la responsabilidad administrativa, por lo cual las demás modalidades serán tratadas de una manera enunciativa, en esa tesitura tenemos que:

a) La responsabilidad penal, se configura cuando incurren en la comisión de un delito sancionado y tipificado en la legislación penal.

b) La responsabilidad política, se da al incurrir en actos u omisiones que van en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

c) La responsabilidad civil, ocurre al causar a una persona daños o perjuicios valuables monetariamente.

d) La responsabilidad administrativa, se da cuando con sus actos y omisiones durante el desempeño de sus funciones, demeritan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar su empleo, cargo o comisión, al contravenir alguna de las veinticuatro fracciones contempladas por el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos.

Ahora bien, de acuerdo al texto del artículo 109 de la Carta Magna, los procedimientos que se siguen para aplicar las sanciones, disponen de autonomía, motivo por el cual un mismo acto u omisión puede generar dos o más responsabilidades.

De lo anterior, validamente se puede concluir que la responsabilidad administrativa está estrechamente vinculada con el servicio público, partiendo del hecho que es un concepto ético-jurídico cuya objetividad permite tomar conciencia para la acción, cuyos efectos administrativos, tanto particulares como generales traen consecuencias jurídicas, morales y políticas. Lo anterior es así, toda vez que como se ha visto, las causas que dan origen a la configuración de la responsabilidad administrativa se traducen en el incumplimiento o inobservancia de los deberes y obligaciones de los servidores públicos en relación con el servicio o funciones encomendados, esto es, que afecten los valores y principios fundamentales que rigen la función pública.

1.2. Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa se establecen en el

artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispositivo legal que señala expresamente que son sujetos de dicho ordenamiento, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. ⁽²⁾

En ese orden de ideas, de acuerdo al mencionado precepto constitucional, son servidores públicos federales y en consecuencia sujetos de responsabilidad administrativa 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, incluyendo los funcionarios del Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este sentido, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; asimismo los Gobernadores de los Estados, los

⁽²⁾ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Diputados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas, todos ellos locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De lo anterior, se observa con meridiana claridad que en la Carta Magna se previó la probabilidad del manejo indebido de fondos y recursos federales, así como de los gobiernos locales, lo que quiere decir que el legislador no excluyó ni dejó de contemplar a ningún servidor público que pudiera incurrir en actos u omisiones durante el tiempo que tenga a su cargo una responsabilidad en la administración pública, considerando así a todos los servidores mencionados como sujetos de responsabilidad administrativa.

1.3. Obligaciones de los Servidores Públicos.

Las obligaciones de los servidores públicos son concebidas como el vínculo jurídico establecido entre el Estado y los que prestan sus servicios del cual se vale el primero para llevar a cabo sus funciones, por lo que la relación jurídica establecida exige u obliga a los que sirven a la administración pública a cumplir con los deberes y obligaciones que se

derivan precisamente de las leyes que dan forma y regulan esa relación.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones de éstos, con el objeto de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

En esa tesitura, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objeto es reglamentar el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, autoridades competentes y procedimientos para aplicar dichas sanciones y registro patrimonial, establece las obligaciones fundamentales a que están sujetos y deben observar los servidores públicos, con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia como principios o valores tutelados en las disposiciones constitucionales, y hacer así de la administración pública, un ámbito de confianza y certidumbre ciudadana, contenidas en el Código de Conducta Administrativa que previenen las veinticuatro fracciones del artículo 8º de la mencionada ley, en las que se

precisan aunque de una forma enunciativa y no limitativa, las obligaciones específicas de los servidores públicos, entre las cuales se encuentran, las siguientes:

Cumplir 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;

Observar buena conducta en el desempeño de sus funciones y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido en su empleo, cargo o comisión;

Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas exclusivamente para ese fin;

Rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida;

Cumplir con las Leyes y la normatividad que determinan el manejo de recursos económicos públicos;

Abstenerse de obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que le otorga el Estado por el desempeño de sus funciones;

Abstenerse de ejercer las funciones, por haber concluido el periodo para el cual fue designado, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida:

Rendir con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial;

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

Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, 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 o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes mencionadas formen o hayan formado parte;

Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tengan en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, encargos o comisiones para sí o para las personas mencionadas en el párrafo que antecede, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público y que impliquen intereses en conflicto. Esto aplica hasta un año después de concluido el encargo;

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, en el que tenga interés personal familiar o de negocios o del que pueda tener ventaja o beneficio para él o las personas enunciadas en párrafos precedentes;

Proporcionar oportuna y verazmente la información y datos que solicite la institución a quien le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

Abstenerse de aprovechar su posición para inducir a que otros servidores públicos efectúen, retracen u omitan actos de su competencia que le reporten provecho o beneficio para sí o para las personas que han quedado establecidas líneas anteriores;

Abstenerse de adquirir para sí o para las personas antes establecidas, bienes inmuebles que puedan incrementar su valor o mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas que hubiese autorizado o conocido con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta obligación aplica hasta un año después de retirarse del cargo, empleo o comisión.

Luego entonces, las obligaciones de los servidores públicos se dan desde el inicio en que se asume un empleo, cargo o comisión, durante el mismo, y hasta su conclusión, incluso más allá del tiempo en que desempeñen dichas funciones, ello es así, habida cuenta que entre los supuestos contemplados por la referida ley federal de la materia, está considerada como causa de responsabilidad administrativa, el hecho de que en el periodo del primer año en que un servidor público deje de desempeñar algún empleo, cargo o comisión aproveche su influencia u obtenga una ventaja derivada de la función que desempeñaba o de la información a la que tuvo acceso y que no sea del dominio público. De igual forma, en lo concerniente a los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Electoral del Poder Judicial de la Federación, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establece que deberán abstenerse de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien hubiese ganado la elección que ellos organizaron o calificaron. Asimismo, existe para los servidores públicos la obligación de presentar declaración patrimonial inicial, de modificación y conclusión, es decir, al inicio, durante y al concluir el cargo.

Por otra parte, el artículo 128 de nuestra Carta Magna expresamente dispone la primera obligación de los servidores públicos al

disponer que: “Todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen” ⁽³⁾, de donde se advierte con meridiana claridad que este imperativo constitucional es creado con la finalidad de que todos los servidores de la administración pública tengan conocimiento y queden advertidos desde el inicio de su encargo, que como tales al aceptar un empleo, cargo o comisión adquieren obligaciones, y que el incumplimiento de dichos deberes, implica una situación antijurídica constitucional contemplada y sancionada por las leyes que en la materia, en su caso, se infrinjan.

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo Quinto, Título Segundo, tutela de manera general las obligaciones que debe observar todo aquel trabajador que presta sus servicios a una Dependencia Pública, a saber:

Desempeñar sus labores con eficiencia y esmero.

Cumplir con lo que disponen las Condiciones Generales de Trabajo.

Ejecutar con cuidado las actividades que son peligrosas para sí mismo y para los compañeros de trabajo.

Asistir puntualmente al comienzo de la hora de trabajo.

⁽³⁾ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Conservar la información a que tenga acceso con motivo de su empleo.

Evitar la realización de propaganda dentro de la dependencia donde se labore.

Asistir a los cursos de actualización para el mejoramiento del empleo.

Es decir, en dicho ordenamiento quedan contenidas las mínimas condiciones a que está obligado todo aquel que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, sin que en el capítulo que nos ocupa, se realice distinción alguna, en cuanto a si son titulares o no, ello en relación a que en el Capítulo Cuarto Título Segundo del citado ordenamiento laboral, se disponen los deberes a que quedan sujetos los funcionarios que son titulares de la Dependencia en la que prestan sus servicios.

En ese contexto, se puede concluir que los servidores públicos durante el desempeño de las funciones que les son encomendadas con motivo de su empleo, cargo o comisión, tienen obligaciones que cumplir, de donde resulta que la finalidad que persigue el Estado al establecer y regular dichos deberes, es el de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo, así como que el incumplimiento a las obligaciones estipuladas implica una responsabilidad administrativa, y en consecuencia,

la potestad de sancionar a quienes la infrinjan o no las observen.

1.4. Sanciones por Faltas Administrativas.

Como se vio en el punto inmediato anterior, los servidores públicos tienen obligaciones que cumplir en el desempeño de sus funciones, por lo que en este apartado veremos que el incumplimiento de las mismas, da lugar o configura la responsabilidad administrativa, y que para su determinación se requiere de la substanciación de un procedimiento disciplinario para resolver respecto de la imposición de la sanción correspondiente; sin embargo, en este apartado no será objeto de estudio el procedimiento, en virtud de que éste se tratará en un capítulo especial, por lo que en este punto se estudiará únicamente lo referente a las sanciones a que se hacen acreedores aquellos servidores públicos que no cumplan con los deberes que les son encomendados durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

En ese contexto, debe señalarse que las sanciones por faltas administrativas están previstas expresamente en las cinco fracciones del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los términos siguientes:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Ahora bien, por Amonestación se ha entendido como una llamada de atención al servidor público, esto es, una conminación o advertencia, para que se abstenga en lo sucesivo de realizar actos u omisiones que impliquen incumplimiento de sus obligaciones, so pena de incurrir nuevamente en responsabilidad y ser acreedor a una sanción mayor, dicha corrección disciplinaria de acuerdo a lo dispuesto por la propia ley de la materia, puede ser pública o privada.

La Suspensión, es la separación temporal del empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público, es decir, la privación de su trabajo y de los emolumentos correspondientes, por el periodo que se haya establecido, tiempo que no puede ser menor ni mayor a los plazos contemplados en la propia ley, es decir, no menor de tres días ni mayor a un año.

La Destitución del puesto Sergio Monserrit Ortiz Soltero la ha definido como “la sanción administrativa que se impone a un servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral en el Estado”, ⁽⁴⁾ esto es, separar de manera definitiva al infractor de su empleo, cargo o comisión, lo que es igual a la extinción de la relación del servicio.

En este sentido, la propia ley de la materia establece en su artículo 30 el principio de inmediatez en la ejecución de las sanciones una vez que es impuesta por las autoridades competentes, como lo son la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, según corresponda y en los términos que se dispongan en la resolución respectiva.

En el caso de los trabajadores de base, se presume la interposición de una demanda ante autoridades laborales; sin embargo, debe señalarse que a este respecto existe jurisprudencia, relativa a que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se debe abstener de conocer de las demandas que los servidores públicos interpongan por la aplicación de

⁽⁴⁾ ORTÍZ SOLTERO Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999. p. 154.

sanciones administrativas dictadas por Órganos Internos de Control, en virtud de tratarse de acciones derivadas del ámbito administrativo. Tal es el caso de la tesis jurisprudencial cuyos datos se citan a continuación.

Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: IX, Marzo de 1999
Tesis: 2a./J.14/99
Página: 257
Bajo el título:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYEN UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS”.

Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos –el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, validamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aún la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente Mariano Azuela Gúitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 14/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

La Inhabilitación se ha entendido como la prohibición por un determinado tiempo, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Es de señalarse, que en el caso de esta sanción al igual que en las antes mencionadas, existen reglas que hay que observar para su imposición, pues cuando con las conductas u omisiones el infractor no cause daños o perjuicio, ni hubiese obtenido beneficios o lucro alguno, la inhabilitación que se le imponga podrá ser de seis meses a un año; sin embargo, en caso contrario, cuando la inhabilitación se imponga precisamente como consecuencia de actos u omisiones que impliquen un beneficio o lucro, o cause daño o perjuicios, dicha sanción será de un año hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de tal límite.

El plazo de inhabilitación señalado en último término, de igual forma será aplicable en el caso de conductas graves de los servidores públicos, en las que además se impondrá la sanción de destitución.

En este supuesto, en el propio ordenamiento regulador de las responsabilidades administrativas se establecen claramente cuales son

aquellas que se consideran como conductas graves, las cuales se encuentran precisadas y contenidas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a saber:

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida:

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

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

XII. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente

inferior al que tengan en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, encargos o comisiones para sí o para las personas mencionadas en el párrafo que antecede, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público y que impliquen intereses en conflicto.

XIII. 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.

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, en el que tenga interés personal familiar o de negocios o del que pueda tener ventaja o beneficio para él o las personas enunciadas en párrafos precedentes.

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, del Contralor Interno, o de los Titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades.

XIX. Proporcionar oportuna y verazmente la información y datos que solicite la institución a quien le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XXII. Abstenerse de aprovechar su posición para inducir a que otros

servidores públicos efectúen, retracen u omitan actos de su competencia que le reporten provecho o beneficio para sí o para las personas que han quedado establecidas líneas anteriores;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas antes establecidas bienes inmuebles que puedan incrementar su valor o mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas que hubiese autorizado o conocido con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta obligación aplica hasta un año después de retirarse del cargo, empleo o comisión.

En consecuencia, al servidor público que se ubique en cualquiera de los supuestos tutelados por las fracciones antes señaladas, consideradas como graves, podrá ser destituido de su cargo e inhabilitado para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un término de diez hasta veinte años.

Por otra parte, para que un sujeto que fue inhabilitado por un plazo mayor a diez años, pueda nuevamente desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez que haya transcurrido el término de dicha sanción, resulta necesario que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda prestar sus servicios, lo comunique a la Secretaría de la Función Pública, debiendo razonar y justificar las circunstancias del por qué la procedencia y conveniencia de la

contratación de dicha persona. En el caso de que se incumpla esta disposición, dará motivo u origen a responsabilidad en los precisos términos de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; además, las consecuencias que traerá dicha inobservancia será dejar sin efectos el nombramiento o contrato que en un momento dado se hubiese llevado a cabo.

La sanción económica es aquella que se impone en una cantidad líquida determinada, cuyo presupuesto primordial es el hecho de que con el incumplimiento de las obligaciones el servidor público cause un daño o perjuicio o que el infractor obtenga un beneficio económico.

Para la aplicación de esta sanción se han establecido elementos que deben tomarse en cuenta para su cálculo, al disponerse que dicha sanción podrá ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos, o bien, de los daños o perjuicios causados, pero en ningún supuesto la sanción económica podrá ser menor o igual a éstos.

Por otra parte, cabe mencionar que de igual forma el artículo 113 de la Constitución Federal dispone que para el caso de imponer sanciones económicas estas deberán determinarse considerando los beneficios económicos obtenidos por el infractor y con los daños y perjuicios

patrimoniales ocasionados por sus actos u omisiones pero no podrán exceder de tres tantos de dichos daños o perjuicios.

Las sanciones económicas por disposición expresa del ordenamiento legal de la materia, tienen que ser ejecutadas por la Tesorería de la Federación y el monto de éstas para efectos de su pago, deberá realizarse o llevarse a cabo en la forma y términos contemplados por el Código Fiscal de la Federación, relacionados con contribuciones y aprovechamientos, es decir, constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, siendo través del procedimiento administrativo de ejecución que se tendrán que hacer efectivas, debiendo sujetarse a todas las disposiciones de carácter fiscal que resulten aplicables.

Ahora bien, es de resaltarse, que en caso de que un servidor público confesare su responsabilidad, y se le conceda valor probatorio pleno a la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, en el caso de que se trate de sanción económica, pero en lo que corresponde a la indemnización, ésta en todo caso, deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedando a juicio de quien dicte la resolución disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación del servidor público infractor,

pues como se ha visto a lo largo del presente apartado, el hecho de que se le sancione con un monto económico, no lo exime de que pueda de igual forma, ser suspendido de su empleo, cargo o comisión, destituido del puesto o inhabilitado para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que ello signifique, duplicidad de sanciones.

Por tanto, de lo anterior se puede vislumbrar que el servidor público que durante el desempeño de sus funciones no cumpla con las obligaciones que por imperativo de ley debe observar, se hace acreedor a una o más sanciones previstas por el propio ordenamiento, pues como se ha visto, en el supuesto de que los actos u omisiones que se le atribuyan sean de las que se estiman graves, podrá ser destituido de su empleo, cargo o comisión así como al mismo tiempo inhabilitado por el término de uno hasta diez años; y además, si su conducta implicó un beneficio o lucro, o causó daño o perjuicios, también se le impondrá sanción económica.

Lo anterior, de ninguna manera significa duplicidad de sanciones, en la inteligencia de que la ley permite imponer una o mas sanciones al mismo tiempo a un servidor público por incumplimiento de sus obligaciones, existiendo precedentes a este respecto, como los que a continuación se citan:

Octava Época

Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II Febrero

Tesis: I.1o. A.226 A

Página: 526

Bajo el título:

“FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. De la lectura al artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa “e”, en substitución de “o”, conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.”

Amparo Directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria Clementina Flores Suárez.

Tercera Época

Instancia: Primera Sala Regional Noroeste (Ciudad Obregón)

R.T.F.F.: Año X. No. 109. Enero 1997

Tesis: III-TASR-VII-541

Página: 65

Bajo el título:

“DUPLICIDAD DE SANCIÓN.- NO EXISTE.- Cuando se aplique una sanción administrativa en los términos previstos en las fracciones III y V del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a funcionario público, como es la determinación de una multa económica, así como la suspensión temporal sin goce de sueldo del infractor, en los términos previstos en el referido precepto legal, por tal consecuencia al prever en dicha ley en comento, las respectivas sanciones, se llega a la conclusión de que no existe tal duplicidad ni infracción a lo previsto por los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo alude el infractor.”

Juicio No. 813/95/5801/95.- Sentencia de 6 de agosto de 1996, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor Dora Luz Campos Castañeda.- Secretario: Lic. Jesús Ricardo López Corral.

Ahora bien, todas las sanciones deben de imponerse de manera individual, es decir, valorando y tomando en cuenta las circunstancias que atañen a cada uno de los servidores públicos involucrados; así tenemos, que para la imposición e individualización de las sanciones que han sido tratadas en los párrafos precedentes, debe indistintamente considerarse todos los aspectos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el infractor al momento en que sucedieron los hechos que motivan sancionarlo, es decir, existen elementos de juicio que han de normar el criterio del juzgador al momento de imponer la sanción al infractor, los cuales están expresamente establecidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, en ese contexto debe estimarse:

La gravedad de la responsabilidad en que incurrió el infractor y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan la ley de la materia o las que se dicten con base en ella, es decir, estimar el grado de gravedad y trascendencia que tuvo la conducta que se reprocha en el servicio público y la necesidad de eliminar ese tipo de conductas a través de sanciones ejemplares, ya que es obvio que a mayor gravedad mayor sanción.

Las circunstancias socioeconómicas del servidor público, esto es, las percepciones económicas, su instrucción académica, y todos aquellos elementos que nos den noticia del nivel económico en que se ubica el servidor público y que de alguna manera pueda ponderarse si ello influye o no en su actuar, así como para establecer si era capaz de discernir lo que es o no debido, lo que innegablemente incide al momento de imponer la sanción.

Su nivel jerárquico y sus antecedentes, entre los cuales está la antigüedad en el servicio; ya que dichos aspectos dan noticia del grado de responsabilidad que le asistía al investigado de acuerdo al cargo conferido, la experiencia que tenía en el desempeño de sus

funciones y, en su caso, si ésta era o no suficiente para evitar incurrir en conductas contrarias a sus obligaciones, así como si tenía o no conocimiento de las leyes, reglamentos, manuales, etc. que rigen su actuar como servidor público.

La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, elemento de juicio que necesariamente incide en la sanción a imponer, ya que se pondera si el infractor ha incurrido en ocasiones anteriores al caso de que se trate, en inobservancia a sus deberes, pues de ser así, ello innegablemente se valora en su perjuicio y aumenta la sanción, ya que de ninguna manera puede imponerse una sanción igual por los mismos hechos a un infractor que ha sido sancionado con anterioridad que a aquel que por primera vez incumple con sus obligaciones; amén, de que en el caso de ser reincidente se considera la opción de que este infractor sea separado del cargo, en la inteligencia que los constantes incumplimientos denotan necesariamente deficiencia en el servicio encomendado y demerita la imagen de la administración pública.

De acuerdo a la ley de la materia, es reincidente aquel servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas por el artículo 8 de dicho

ordenamiento especial, incurra de nueva cuenta en una o varias conductas infractoras a ese dispositivo legal.

Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, deben tomarse en cuenta para saber si ha intervenido algún factor ajeno en el actuar del servidor público, o bien, si éste por alguna causa externa a su voluntad se vio obligado a conducirse fuera del margen de la ley.

El monto del beneficio o lucro obtenido y el daño o perjuicio causado derivado del incumplimiento de sus obligaciones, este elemento es determinante en la imposición de la sanción, habida cuenta, que como se ha visto en párrafos anteriores, existen sanciones expresamente establecidas para el caso de que se hubiese obtenido beneficio o lucro o si se causó algún daño o perjuicio, por lo que es de suma importancia establecer tal circunstancia.

De lo antes expuesto, se puede arribar a la conclusión que la valoración de todos y cada uno de los elementos descritos son con la finalidad de que la sanción que se imponga al infractor sea justa y equitativa, en relación con la falta cometida, esto es, acorde y en proporción a los hechos que le fueron acreditados.

Además de lo anterior, es de apuntarse que el artículo 113 constitucional determina que las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que incurrir en responsabilidad administrativa se hacen consistir en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanción económica, debiéndose establecer ésta de acuerdo o en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados con la conducta irregular cometida; sin embargo, expresa que dicha sanción no podrá exceder de tres tantos de esos beneficios o de los daños y perjuicios ocasionados.

De lo expuesto en el presente capítulo, se concluye que el marco normativo de la responsabilidad administrativa está compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutelado en su título cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo que la ley impone a todos los servidores públicos de la administración pública federal obligaciones al recibir el cargo, durante el desarrollo del mismo, al concluirlo y posteriormente al término de éste.

Así como, que el incumplimiento o inobservancia a sus deberes implica incurrir en infracciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en consecuencia, en responsabilidad administrativa.

Que aquellos servidores públicos que con sus acciones u omisiones falten a los principios de lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, cuya observancia es obligatoria, se harán merecedores a una o más de las sanciones previstas por la mencionada ley federal de la materia, previa sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente, cuyo estudio se abordará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

2.1. Concepto de procedimiento administrativo.

En principio, es de señalarse que el Maestro Rafael de Pina define al procedimiento como “El conjunto de formalidades y trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”. Para dicho autor la palabra procedimiento, referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso es de la de juicio; a su decir, el procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. ⁽⁵⁾

De lo anterior, podemos entender el procedimiento como el conjunto de actos efectuados de acuerdo a determinadas reglas con el fin de producir un acto.

El procedimiento es el instrumento para la realización de una buena administración de justicia.

Ahora bien, de acuerdo a Cipriano Gómez Lara⁽⁶⁾ el procedimiento es un conjunto de formas o maneras de actuar, se refiere a la forma de actuar.

Por otra parte, Héctor Santos Azuela explica al procedimiento como el conjunto de formas a través de las cuales se realiza y se tramita el

⁽⁵⁾ PINA Rafael de, y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*, 23a. Edición, Porrúa, México, 1996. p. 420.

⁽⁶⁾ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9a. Edición Editorial Harla, México, 1998. p. 218.

proceso. Es el cuerpo de formalidades o el conjunto secuencial de las etapas a lo largo de las cuales el legislador regula la tramitación del juicio. Definiéndolo así como la manera en la cual se desarrolla el proceso, o sea el conjunto de trámites o la forma para sustanciarlo.⁽⁷⁾

El procedimiento pudiera considerarse como la parte externa del proceso, es la forma como la ley norma las actividades procesales, por lo que no es válido confundir el proceso con el procedimiento, dado que tienen distintas acepciones, no obstante de tener una relación estrecha, pues no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no contemple un proceso.

El procedimiento administrativo puede definirse como el conjunto de normas jurídicas ordenadas, cuyo objeto es reglamentar las relaciones entre autoridades o entre la autoridad y particulares, como origen o resultados de un acto administrativo.

2.2. Procedimiento administrativo disciplinario.

Como vimos en el capítulo anterior la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus diversos artículos precisa que actos y omisiones constituyen causales de responsabilidad administrativa, de igual forma señala quienes son aquellos que pueden incurrir en ella, las sanciones que, en su caso, les serían aplicables y que debe substanciarse un procedimiento para imponerlas.

⁽⁷⁾ SANTOS AZUELA, Héctor. *Teoría General del Proceso*, Editorial McGraw Hill, México, 2000. p. 116.

En ese contexto, los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por imperativo de la ley, deben cumplir con sus deberes y obligaciones y para el caso de que incumplan con los mismos, incurrir en responsabilidad administrativa y para su determinación se requiere de la substanciación de un procedimiento disciplinario, en el cual se resolverá respecto de la imposición de la sanción a que se hacen acreedores.

En la especie, el procedimiento administrativo disciplinario constituye uno de los medios de control de la actuación de los servidores públicos como sujetos de la Administración Pública Federal, dicho procedimiento garantiza los derechos subjetivos públicos de audiencia y legalidad, los cuales se encuentran tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí; los cuales siguen un orden cronológico, en la medida que tales actos se realizan de una manera progresiva en cierto tiempo; lógicos, habida cuenta que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencia y teleológicos, ya que su análisis se realiza en cuanto al fin que persiguen.

Este procedimiento goza de completa autonomía, en razón de que la relación entre servidor público y Estado, en concordancia con el sistema constitucional que lo regula, contempla diversos aspectos jurídicos, entre los cuales se comprenden ámbitos legales de distinta naturaleza, como lo es el penal, político, civil, laboral y administrativo, en cuanto el desarrollo de su labor implica una función pública.

Como sujeto de derechos y obligaciones el servidor público debe de responder ante la ley por las conductas que le son imputables, de tal suerte que se le pueden iniciar diversos procedimientos autónomos entre

sí, sin que ello signifique que se incurra en la imposición de una doble sanción, aún cuando deriven de una misma conducta, en la inteligencia de que tienen fundamento y sustento en legislaciones totalmente distintas.

Tal es el caso, cuando se sigue en contra de un servidor público simultáneamente un proceso penal y un procedimiento administrativo, derivados de la misma conducta, esto es, uno no impide al otro, pues el hecho de que no resulte responsable de las infracciones administrativas que se le imputen no significa que su actuar no pueda constituir un delito, ni viceversa, pues puede no ser penalmente responsable y si serlo en el ámbito administrativo.

Sirve para ilustrar lo anterior el criterio cuyos datos se citan a continuación:

Tercera Época

Instancia: Sala Regional Sureste (Oaxaca)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

R.T.F.F.: Año VIII. No. 86. Febrero 1995.

Tesis: III-TASR-XV-203

Página: 76

Bajo el título:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- SU INDEPENDENCIA CON EL PROCEDIMIENTO PENAL”

El procedimiento administrativo seguido en contra de un funcionario público, de conformidad con los ordenamientos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es totalmente independiente al procedimiento penal instaurado en su contra a pesar de derivar del mismo delito o falta; pues la circunstancia de que cierta conducta no haya tipificado un delito en materia penal, no es obstáculo para que pueda ser catalogado como una falta administrativa desde el punto de vista de la Ley aquí citada, máxime cuando el citado funcionario no desvirtúa con ningún medio de prueba durante el procedimiento administrativo la falta que se le imputa.”

Juicio No. 239/94.- Sentencia de 27 de septiembre de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María de los Ángeles Garrido Bello.- Secretaria: Lic. Analicia Vega León.

Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos por el artículo 109 Constitucional, los procedimientos correspondientes se desarrollaran en forma autónoma, según su naturaleza y por la vía procesal respectiva, debiendo las autoridades competentes turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de las mismas.

Lo anterior, ha sido sustentado por los Tribunales tal y como se advierte del siguiente criterio:

Novena Época
Instancia: Tribunal Colegiado de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo : III, abril de 1996.
Tesis: I.4º. A. 90 A
Página: 437
Bajo el título:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.”

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en

delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.”

Amparo en Revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno en su sección privada celebrada el 15 de abril de 1996, aprobó con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis

De lo anterior, se puede concluir que cuando existen suficientes elementos que permiten determinar que un servidor público durante el desempeño de sus funciones, con su conducta conculcó los principios de legalidad, eficiencia, honradez, imparcialidad y lealtad, esto es, que incurrió en responsabilidad administrativa, se hará merecedor a una o más de las sanciones contempladas por la ley federal de la materia; sin embargo, éstas solamente le podrán ser impuestas y aplicadas siempre y cuando el presunto infractor haya sido escuchado en su defensa, se le hubiese dado la oportunidad de ofrecer pruebas tendientes a desvirtuar los

hechos que se le atribuyen y que lo desvinculen de la responsabilidad administrativa imputada, esto es, la oportunidad de demostrar su inocencia a través del procedimiento administrativo correspondiente.

En razón de ello, se colige que para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa debe ser con sujeción a los procedimientos que las normas legales establecen, obligando a las autoridades en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, emitiendo sus actos debidamente fundados y motivados.

Ahora bien, el procedimiento administrativo se inicia con motivo de presuntos incumplimientos a las obligaciones de los servidores públicos, y de ello se puede tener conocimiento a través de cualquiera de los medios siguientes:

A) Queja o denuncia, la cual puede ser interpuesta por los gobernados por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 8º de la mencionada ley federal de responsabilidades, en este punto es importante reiterar, que dicho dispositivo legal es enunciativo y no limitativo en cuanto a las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos.

B) Denuncia que todo servidor público deberá presentar por escrito por actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones advierta respecto de cualquier otro servidor público y que pueda constituir responsabilidad administrativa, obligación que esta contemplada en la fracción XVIII del artículo 8º del ordenamiento especial de referencia, contando para ello con dos opciones: informarlo a la Secretaría de la Función Pública o bien al

Órgano Interno de Control de la Dependencia de que se trate.

C) Los resultados de las auditorías o supervisiones que realice la mencionada Secretaría de Estado o las propias Contralorías Internas, que implique responsabilidad administrativa para los servidores públicos.

Lo anterior, da origen o inicio a una investigación previa al procedimiento de responsabilidades administrativas, durante la cual se practicarán las diligencias que resulten necesarias para esclarecer los hechos denunciados.

Si concluida la referida investigación se conocieran elementos que permitan presumir la existencia de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, se da paso al inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades.

En esa tesitura, el procedimiento disciplinario se encuentra estatuido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispositivo legal en el que se contemplan los aspectos esenciales de todo procedimiento, al establecer la garantía de audiencia y la oportunidad de ofrecer pruebas a los investigados, asimismo con toda precisión contempla las etapas que deben observarse durante dicho procedimiento, es decir, prevé el respeto de los principios de seguridad jurídica y legalidad que exigen que las actuaciones de la administración pública se realicen sin exceso tanto en su tramitación como en su motivación.

Tenemos así, que el acto con el cual se da inicio al procedimiento de responsabilidades es la citación del presunto responsable, a efecto de que comparezca a la audiencia de ley, debiendo observarse diversos

requisitos en el oficio a través del cual es llamado a comparecer el servidor público que será sujeto a dicho disciplinario a saber:

En el citatorio se le tiene que hacer del conocimiento del presunto infractor que debe comparecer personalmente a rendir su declaración en relación a los hechos que se le son imputados y que puedan ser causa de responsabilidad de acuerdo a lo dispuesto por la ley y demás disposiciones aplicables.

En el oficio en comento, debe expresarse con claridad el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; así como la autoridad ante la cual se llevará a cabo la misma; debiendo precisarse los actos y omisiones que se le atribuyan al servidor público.

De igual forma, se le deberá de comunicar el derecho que tiene a comparecer asistido de un defensor, así como los efectos de no presentarse a la diligencia en mención.

En ese orden de ideas, es de apuntarse que en el citatorio de referencia debe respetarse la garantía de legalidad que exige todo acto de autoridad, en la inteligencia que conforme a lo ordenado por el artículo 16 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, luego entonces, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en el citatorio por el cual el servidor público es llamado a comparecer a la audiencia de ley, debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera concreta y específica establezcan las obligaciones que incumben al presunto infractor en el desempeño del empleo, cargo o

comisión de que se trate y que, a criterio de la autoridad que emite el documento, el investigado presuntamente incumplió, pues no resulta suficiente para respetar la garantía que nos ocupa, la cita del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público. Asimismo, se deberá hacer del conocimiento del incoado la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que de manera genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue en su contra por diversas irregularidades que ha cometido, ya que de no precisársele cuáles son o en que consisten éstas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que desde luego se traduce en una inadecuada y legítima defensa, lo que innegablemente a la postre afectaría la firmeza del dicho acto.

Ahora bien, para llevar a cabo la notificación del oficio citatorio de igual manera deben observarse y cumplirse ciertas formalidades, como son:

- a) Practicarse de manera personal al presunto responsable.

- b) El servidor público sujeto al procedimiento debe ser notificado con una anticipación no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, es decir, entre la notificación practicada al presunto infractor y la celebración de la audiencia para la cual es llamado, no deben existir menos de cinco días ni más de quince días hábiles.

Ahora bien, una vez que se ha llevado a cabo la legal notificación de la citación, si el presunto infractor sin causa justificada deja de comparecer a la audiencia de ley, tendrá como resultado el efecto de

tenerse por ciertos todos los actos y omisiones que se le hubiesen imputado, circunstancia, que como antes se ha dicho, también se le debe hacer saber al investigado en el citatorio a través del cual es llamado a comparecer.

Al comparecer el servidor público a la audiencia, ésta se llevará a cabo con las formalidades que todo procedimiento exige, esta es la etapa en la cual el investigado hace uso de su garantía de audiencia durante ella tiene la oportunidad de hacer valer su defensa, es decir, es el momento en el que podrá ser oído y vencido en juicio antes de emitir cualquier acto que afecte sus intereses jurídicamente protegidos, tal y como lo dispone el artículo 14 Constitucional.

Ello es así, habida cuenta que la garantía de audiencia establecida en el referido artículo 14 de nuestra Carta Magna consiste en otorgar al servidor público sujeto a procedimiento la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a la autoridad, entre otras obligaciones, a que en el procedimiento que se siga se cumplan las formalidad esenciales del procedimiento, entre las que se encuentra la oportunidad de que se le hagan saber los actos que se le imputan y por qué motivos, para que pueda previo a la resolución que se emita en el caso, formular las manifestaciones que estime pertinentes, ofrecer pruebas y expresar los alegatos que a su derecho convengan. Por tanto, si en el procedimiento contemplado por el ya mencionado artículo 21 de la ley federal de la materia, se le brinda la oportunidad al investigado de conocer en primer lugar la responsabilidad o responsabilidades que se le atribuyen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley, y en segundo lugar, su derecho a ofrecer las pruebas que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos atribuidos, resulta

evidente que dicha disposición respeta cabalmente la garantía de audiencia tutelada en el invocado dispositivo constitucional.

Cobra aplicación al caso, a manera de ilustración, la tesis emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito número I.7º.A.41K, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XV, correspondiente al mes de enero de 2002, visible en la página mil doscientos cincuenta y cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto es el siguiente:

“AUDIENCIA. COMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con un aserie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se une, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia a favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del

procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar su defensa a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.”

Una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto infractor el término de cinco días hábiles a efecto de que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, entrando así el expediente en etapa de instrucción, ya que durante esta secuela se deberán de llevar a cabo todas las diligencias tendientes a la preparación, perfeccionamiento y desahogo de las pruebas ofertadas por el involucrado.

Durante el desarrollo del procedimiento la autoridad, trátase de la ya citada Secretaría del Ejecutivo Federal, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, pueden practicar todas las diligencias necesarias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público sujeto a investigación, así como requerir a éste y a las entidades o dependencias involucradas la información y documentación que se relacione con dicha responsabilidad, teniendo éstas la obligación de proporcionarla oportunamente, so pena de incurrir de igual forma en responsabilidad ante su incumplimiento.

Si de las diligencias practicadas, las autoridades encontrarán que no se reúnen los elementos suficientes para resolver, o bien, se desprendieran datos, información o elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del sujeto a investigación o de diversos servidores públicos podrán ordenar la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, ya sea al mismo servidor público investigado o a otros servidores públicos que pudiera resultarles también responsabilidad administrativa, citación que deberá llevarse a cabo exactamente en los mismos términos que los antes expuestos, es decir, deberán observarse las mismas formalidades establecidas para el primer citatorio a la audiencia de ley.

Ahora bien, la ley que nos ocupa dentro de su mismo artículo 21, contempla una medida cautelar en caso de que esté en riesgo la debida integración del disciplinario, al disponer que previa o posteriormente al citatorio, si a consideración de las ya mencionadas autoridades (Secretaría de Estado, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades) resulta conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, podrán determinar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto responsable, es decir, en el supuesto de que se estime que de continuar el servidor público involucrado en el desempeño de sus funciones afecte las averiguaciones por encontrarse estrechamente relacionadas éstas con sus actividades o con las personas con quien tengan vínculos directos por depender del involucrado, situaciones que entorpezcan la conducción de las pesquisas, o bien, porque de seguir en el cargo, se seguirían cometiendo las conductas que se le recriminan, se cuenta con la opción de separarlo del cargo, puesto o comisión durante el tiempo que dure la integración del expediente o en tanto lo juzgue conveniente la autoridad.

La suspensión provisional antes señalada no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público, es decir, el hecho de que se decrete dicha medida cautelar de ninguna manera significa que se considere desde ese momento responsable al involucrado, sino que únicamente es con la finalidad de prevenir que el continuar en su cargo, empleo o comisión, interfiera con la debida investigación del expediente, razón por la cual, las autoridades antes mencionadas, tienen la obligación de hacer constar expresamente esta salvedad en la determinación de suspensión.

La referida medida provisional, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y registrará desde el momento en que sea notificada al interesado, esto es, en tanto se encuentre vigente dicha suspensión, no surtirán ningún efecto el nombramiento del servidor público.

La suspensión finalizará cuando así lo determine la autoridad que la decretó, con independencia del inicio o continuación del procedimiento administrativo de responsabilidades en comento. Sin embargo, en todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte resolución definitiva en el procedimiento correspondiente, esto es, aún cuando la suspensión hubiese estado vigente durante todo el procedimiento, ésta necesariamente deja de surtir sus efectos al momento de emitirse el fallo que pone fin al procedimiento.

Para el caso, de que no resultara administrativamente responsable de los hechos atribuidos al servidor público en contra del cual se dictó la suspensión temporal, la dependencia o entidad para la cual preste sus servicios está obligada a restituirlo en el pleno goce de los derechos de

que fue privado con motivo de dicha medida, así como a cubrirle las percepciones que debió recibir durante el tiempo que estuvo suspendido.

Para el caso de que se determine la necesidad de suspender a un servidor público cuyo nombramiento concierna al Titular del Poder Ejecutivo, se requerirá la autorización del Presidente de la República para decretar dicha suspensión. De igual forma, se solicitará la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si tal nombramiento requirió la ratificación de aquella de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de no cubrir el requisito de autorización señalado no se estará en condiciones de declarar la medida provisional en contra de los dichos servidores público.

Ahora bien, si la Secretaría de la Función Pública, a través de cualquier medio masivo de comunicación, hubiese difundió, esto es, hecho pública la suspensión del servidor público, y la resolución definitiva del procedimiento fue de no responsabilidad, dicha circunstancia también deberá hacerse pública por la propia Dependencia antes mencionada.

Por otra parte, es de destacarse que los aspectos que no están determinados por la ley, no quedan desprotegidos, pues se encuentran regulados a través de normas de aplicación supletoria, ya que está claramente estatuido qué ordenamiento debe aplicarse supletoriamente en el procedimiento disciplinario, al disponerse que en todas aquellas cuestiones relativas al procedimiento que no se encuentren establecidas en la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus títulos segundo y tercero, así como en la apreciación de las pruebas, por mandato expreso del artículo 47 del propio ordenamiento especial de referencia, se aplicarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una vez concluida la instrucción al haberse seguido en todas sus fases legales el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, llevada a cabo la audiencia de ley, desahogadas las pruebas que fueron admitidas y practicadas las diligencias necesarias para el debido esclarecimiento de los hechos atribuidos al servidor público sujeto a investigación, esto es, integrado el expediente con todos los elementos necesarios para permitir a la autoridad formarse convicción de los hechos que dieron origen al expediente, éste entra en etapa de resolución.

En este apartado, baste decir que la fase de resolución, es la conclusión del procedimiento, en la cual la autoridad competente determina sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, y de proceder, impone la sanción correspondiente, en la inteligencia de que el tema de las resoluciones administrativas será objeto de estudio más adelante en un punto especial.

2.3. Autoridades competentes.

Por disposición expresa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, las autoridades legalmente competentes para la investigación, tramitación, sustanciación, resolución e imponer las sanciones por faltas administrativas, en su caso, de los procedimientos administrativos, son la Secretaría de la Función Pública, los Contralores Internos o los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal de que se trate y de la Procuraduría General de la República.

En las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los órganos administrativos encargados de conocer, tramitar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos adscritos a las mismas.

El artículo 10 de la ley de la materia, dispone el establecimiento de unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, como en su caso lo serían las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias, que son los órganos competentes para aplicar el contenido de dicha ley, en materia de responsabilidades administrativas.

En el Poder Ejecutivo la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, a la cual corresponde en este aspecto la interpretación y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, motivo por el cual todos los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte dicha Institución, así como su ley reglamentaria, razón por la cual en sus correspondientes reglamentos internos deben estar tuteladas las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias a efecto de que cumplan con las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento de referencia.

La Secretaría de la Función Pública esta dotada de una amplia gama de funciones, que han sido clasificadas en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos, con el objeto de prevenir conductas indebidas e

imponer sanciones en los casos que proceda. Dentro de éstas últimas se han contemplado las siguientes:

a) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten contra los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones y, en su caso, turnarlas a las dependencias correspondientes.

b) Instruir el procedimiento administrativo disciplinario.

c) Imponer sanciones a los servidores públicos en los supuestos que legalmente le competan, en su caso, turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las dependencias de que se trate para que sean éstas las que apliquen las sanciones impuestas.

d) Denunciar ante el Ministerio Público aquellas conductas que impliquen responsabilidad penal, o bien, incitar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar.

e) Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan en los términos de ley, a los servidores públicos tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio.

f) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaración patrimonial, para efectos de la separación del cargo del servidor público que hubiese incurrido en incumplimiento.

g) Previa la investigación correspondiente denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito, en los caso de servidores públicos que revelen una exorbitada, excesiva e incongruente

desproporción entre sus ingresos y sus gastos y bienes.

Confirma lo anterior, lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se consignan los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de la Función Pública, dentro de los que se encuentran los tutelados en la fracción XVII del artículo 37, consistente en conocer e investigar las conductas de los servidores Públicos, que puedan constituir responsabilidad administrativa; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuese requerida, asimismo en la fracción XV de dicho dispositivo legal se contempla la de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables ⁽⁸⁾.

Ahora bien, no obstante que el procedimiento administrativo disciplinario se inicie y se esté instruyendo en el Órgano Interno de Control de alguna dependencia o entidad del Ejecutivo Federal, cuando por la naturaleza de los hechos enunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la referida Secretaría de la Función Pública estime que ella debe conocer de dicho disciplinario e instruir el procedimiento, atraerá el asunto y requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, mismo que integrara e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes, es decir, la mencionada Institución tiene

⁽⁸⁾ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

la facultad de atracción, respecto de aquellos casos que a su juicio y de acuerdo a las circunstancias estime conocer de los mismos.

Ahora bien en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció en materia de control, como línea de acción de las Actividades del Ejecutivo Federal, la de promover la probidad y rendición de cuentas como un elemento esencial del proceso de reforma del Estado, en esa tesitura con base en el constante estudio del marco jurídico que norma el actuar de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control en las dependencias y entidades, herramientas esenciales que favorecen el adecuado actuar de la función pública y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que se debía actuar ante casuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Así las cosas, de acuerdo al referido Plan Nacional de Desarrollo se reformaron las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, reformas que dotaron a la contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control, de tal forma que, que éstas fueron los instrumentos para llevar a cabo la modernización y reestructuración de la Administración Pública Federal, como autoridades a cuyo cargo quedaría la aplicación de los controles internos, y que se tradujeron fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- Facultar a la Secretaría para designar y remover directamente a los titulares de los órganos internos de control, así como a los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades en las dependencia, entidades y de

la Procuraduría General de la República, y así establecer la dependencia jerárquica y funcional de éstos con el titular de la referida Secretaría.

- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar procedimiento administrativo a sus servidores públicos, así como precisar aquellas que les correspondían a los de las dependencias y entidades y de la Procuraduría General de la República.

- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora en el ámbito de responsabilidades con el objeto de que los órganos internos, al tiempo que imponen sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan sanciones económicas.

Así pues, dichas reformas ocasionaron modificaciones al Reglamento Interior de la mencionada Secretaría del Ejecutivo Federal, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y siete, lo cual reflejó la voluntad enérgica de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública.

En ese contexto, los órganos internos de control tienen como objetivo primordial llevar a cabo tareas de control de la legalidad, del presupuesto, de lo relativo a inversiones y obra pública de adquisiciones, así como en el concepto de responsabilidades, este control garantiza el

correcto manejo de los recursos en los rubros señalados, así como el cumplimiento de sus fines, la adecuada estructura y funcionamiento de la organización administrativa, el debido cumplimiento de los servidores públicos en el desempeño de sus obligaciones y garantizar la ausencia de abusos contra los gobernados, es decir, el control tendiente al correcto manejo de recursos es garantía de que el poder público cumpla con su finalidad, pero sobre todo respetando las libertades individuales y cubriendo, satisfaciendo las necesidades públicas.

De acuerdo al Doctor Miguel Acosta Romero ⁽⁹⁾ son once los rubros que la administración pública controla de acuerdo con los sistemas y mecanismos internos que para ello prevé la actual legislación, entre los que se encuentra precisamente el correspondiente al de los servidores públicos, a saber:

1. Bienes de Estado
2. Ingresos
3. Deuda Pública
4. Egresos
5. Inversiones
6. Contratos
7. Obra Pública
8. Adquisiciones
9. Paraestatales
10. Sistema Bancario
11. Servidores Públicos

⁽⁹⁾ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Marco jurídico y trascendencia de la renovación moral de la sociedad mexicana. El control interno de la Administración Pública Federal", *Revista Mexicana de Justicia*, número 4, volumen III, Consejo Editorial, México, octubre-diciembre de 1986, p. 34-35.

Siendo el control ejercido por individuos y teniendo como materia actos de individuos, resulta el elemento humano el instrumento y el fin de control, así en los aspectos de la actuación de empleados y funcionarios se resume el control interno de la administración pública y la renovación moral de la sociedad, pues éste tiende de manera primordial a lograr probidad administrativa, en la inteligencia que es con la actuación recta de los servidores públicos que debe lograrse el avance de los asuntos, la confianza en los gobernadores y que impere una moral renovada del servicio.

Por otra parte, las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades del ejecutivo federal y Procuraduría General de la República, de igual forma, en términos del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil cinco y reformado el veintiuno de junio de ese mismo año, tienen conferidas atribuciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ello sin perjuicio de las que correspondan a los titulares de los mencionados órganos fiscalizadores, las cuales se encuentran expresamente tuteladas en el artículo 67 del referido reglamento, de las que destacan en lo que nos interesa las siguientes:

Citar al presunto responsable, iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar;

Imponer, en su caso, las sanciones aplicables;

Determinar la suspensión temporal del investigado de su empleo,

cargo o comisión;

Resolver los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos en contra de las resoluciones sancionadoras;

Llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan las diversas instancias jurisdiccionales, en representación del Secretario de la Función Pública.

De igual manera el dispositivo legal de referencia, regula las facultades que le corresponden a los Titulares de las Áreas de Auditoría, las cuales, como antes se ha expresado, también auxilian a los Órganos Internos de Control en sus actividades de vigilancia, encontrándose dentro de algunas de sus funciones las siguientes:

Efectuar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública o instancias externas de fiscalización las auditorías y revisiones para verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones de las dependencias, entidades y de la Procuraduría General de la República, la confiabilidad de su información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas aplicables;

Vigilar la aplicación de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías y revisiones;

Por otra parte, cabe resaltar que los resultados de las auditorías o revisiones son uno de los medios primordiales a través de los cuales se tiene noticia de probables irregularidades en que incurren los servidores públicos de la administración pública, de ahí la importancia del actuar de

las áreas de auditoría de los órganos internos de control.

En este punto, resulta relevante resaltar que la referida Secretaría de Estado, es la autoridad competente para conocer y resolver sobre el actuar de los contralores internos y de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, en la inteligencia que en los supuestos de que éstos sin causa justificada se abstengan de realizar las investigaciones que correspondan conforme al ámbito de sus respectivas competencias; así como de sancionar a los infractores, o bien, que al sancionarlos no lo hagan de acuerdo y en términos de las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables; y, cuando incurran en actos u omisiones que impliquen incumplimiento de sus obligaciones o responsabilidad administrativa, dicha dependencia del ejecutivo, les impondrá las sanciones respectivas.

De todo lo anteriormente expuesto, se colige que las autoridades que tienen atribuciones en materia de responsabilidades administrativas son la Secretaría de la Función Pública, los órganos internos de control, las áreas de responsabilidades y de auditoría en el ámbito de sus correspondientes competencias.

2.4. Resoluciones administrativas.

Como se ha visto en párrafos anteriores, una vez seguido en todas sus fases legales el procedimiento por responsabilidad administrativa, entra en la etapa de decisión, esto es, que la autoridad cuenta con los elementos necesarios para determinar respecto de los hechos que

motivaron el inicio del disciplinario, o lo que es igual, está en condiciones de emitir su fallo respecto de las irregularidades imputadas al servidor público sujeto a investigación.

En ese orden de ideas, la resolución es el acto que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario, es decir, es la etapa en la cual la autoridad resuelve o se pronuncia sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa; en ese sentido, es el momento en que determina que un servidor público investigado es o no responsable de los hechos que se le atribuyeron, y en su caso, a través de dicho acto impone la sanción a que se hace acreedor el infractor.

Las resoluciones administrativas que se dictan en el procedimiento administrativo disciplinario al igual que todos los actos de autoridad, deben ser emitidos por quien legalmente esté facultado para ello, además de encontrarse debidamente fundados y motivados, lo anterior en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendiéndose por motivación las razones y circunstancias que la autoridad estima validas y suficientes para arribar a la conclusión de existencia o inexistencia de responsabilidad y por fundamentación tanto los preceptos legales que facultan a la autoridad para emitir su fallo, como aquellos que imponen al servidor público cumplir con sus obligaciones. Esto es, respetando la garantía de legalidad, que debe entenderse en términos de la Carta Magna, dentro de las garantías que consagra a favor de los gobernados, y que consiste en que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica, que tiene inmersas las garantías de audiencia y de fundamentación y motivación, así como el principio de congruencia al resolver la controversia planteada que en esencia está referido a que la sentencia o resolución sea congruente no sólo consigo

misma sino también con la litis, atendiendo a lo planteado en el asunto, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

En ese sentido, tomando en consideración que resulta aplicable en materia administrativa de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, por así disponerlo expresamente el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es procedente remitirnos, al artículo 222 de dicho ordenamiento adjetivo civil, el cual establece los requisitos que deben contener las sentencias, en ese orden de ideas, tenemos que además de los requerimientos comunes las determinaciones que se dicten deben contener lo siguiente:

- Una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas.
- Consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias.
- Resolver con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del juzgador, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Siguiendo ese mismo orden de ideas, en la resolución que concluye el procedimiento administrativo, además de los elementos antes enunciados, se considera, entre otros, los siguientes aspectos:

Se analizan los argumentos defensivos planteados y valoran los medios de prueba ofrecidos por el servidor público sujeto al

procedimiento.

Se establece si se acreditan o no los hechos que dieron origen al expediente, en su caso, aquellos que fueron contrarios a la norma y las disposiciones legales que se transgredieron con los mismos.

Estableciéndose si el involucrado incurrió o no en responsabilidad administrativa y de que manera.

De haberse establecido la existencia de responsabilidad administrativa, se describen sus elementos, con la finalidad de valorar y fundamentar la individualización y graduación de la sanción a imponer.

En esa tesitura, podemos observar en términos generales los elementos que deben reunir las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo, siempre cumpliendo con las garantías consagradas en los ya invocados artículos 14 y 16 constitucionales.

Como se ha visto anteriormente, las autoridades legalmente facultadas para emitir las resoluciones en el procedimiento administrativo lo son la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, es de precisarse que la autoridad cuenta con un plazo para emitir su determinación, es decir, una vez concluida la etapa de instrucción la Secretaría de referencia, el Contralor Interno o el Titular del

Área de Responsabilidades tendrán que dictar resolución dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, pronunciándose sobre la inexistencia de responsabilidad, o en su caso, imponiendo al servidor público que resultó administrativamente responsable las sanciones que le sean legalmente aplicables.

No obstante lo anterior, en el supuesto de que las autoridades facultadas para emitir la resolución definitiva en el sumario que nos ocupa, consideren o estimen a su juicio que existe causa justificada, podrán, por única vez, ampliar el plazo para dictar el fallo a que se ha hecho referencia en el párrafo inmediato anterior, hasta por cuarenta y cinco días hábiles más, luego entonces, en ese caso contarán con noventa días para emitir su determinación.

Una vez emitida la resolución respectiva, la autoridad emisora deberá notificarla al servidor público involucrado en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En el supuesto de que se requiera notificar el mencionado fallo, al jefe inmediato o al titular de la Dependencia o Entidad de que se trate, en la que labore el servidor público procedimentado, ello para efectos de su ejecución, dicha notificación deberá efectuarse en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Por otra parte, cabe resaltar por su relevancia, que para el caso de que un servidor público durante la correspondiente audiencia de ley, confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones que le impone la ley, inmediatamente se procederá a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga o estime la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión, en ese caso, se

seguirá en todas sus fases legales el procedimiento y se observaran los formalidades que han quedado precisadas con anterioridad para su integración, así como los plazos establecidos para emitir la resolución respectiva.

En otra arista, es de señalarse que la ejecución de las sanciones administrativas que imponen las autoridades competentes ya mencionadas, a través de las resoluciones definitivas que se dictan en el disciplinario de referencia, se llevará a cabo en los términos que precisa el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y será al tenor siguiente:

La amonestación pública o privada será ejecutada por el jefe inmediato.

La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, será ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, es decir, de aquella en la que este prestando sus servicios el sancionado.

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicada en los términos que en la propia resolución se establezcan.

Las sanciones económicas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

En los supuestos de que el presunto infractor desaparezca o exista riesgo fundado de que oculte, enajene o despilfarre sus bienes a juicio de las referenciadas autoridades, se solicitara a la Tesorería de la

Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo de responsabilidades, proceda al embargo precautorio de sus bienes a fin de que se garantice el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer con motivo de la infracción cometida. Una vez impuesta la sanción económica el embargo precautorio se convertirá en definitivo, ya que las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y las mismas se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución y de acuerdo a las disposiciones previstas por el Código Fiscal de la Federación.

La ejecución de las sanciones administrativas debe de llevarse a cabo de manera inmediata y en los términos que se establezcan en la resolución correspondiente, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa el jefe inmediato, el titular de la dependencia o entidad correspondiente o los servidores públicos de la Tesorería de la Federación ante el incumplimiento de dicha ejecución, es decir, aquella autoridad a quien corresponda la aplicación de la sanción en términos de ley, y que han quedado antes precisados, sin causa justificada no ejecutara la sanción decretada de acuerdo a lo ordenado en el fallo respectivo, o bien, simplemente omita su aplicación, de igual forma incurrirá en responsabilidad, pues es evidente que estaría incumpliendo las obligaciones que tiene por imperativo del ordenamiento especial de la materia.

A manera de enunciación, es de señalarse que las resoluciones pronunciadas en los procedimientos por responsabilidad administrativa pueden ser combatidas por los servidores públicos que resultaron administrativamente responsables a través del recurso de revocación o de manera directa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para el caso de que opte por el recurso de revocación, este medio de defensa se interpondrá ante la misma autoridad emisora de la resolución, y deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la notificación del fallo recurrido. Debiendo tramitarse de acuerdo a las normas que la propia ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 26.

Sin embargo las determinaciones que se pronuncien en el recurso de revocación, de igual forma podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso en comento, puede dar lugar a la modificación, revocación o confirmación de la resolución recurrida, y para el caso de que el sancionado opte por impugnarla directamente ante el referido órgano jurisdiccional, puede dar lugar a su anulación.

De lo expuesto en el presente capítulo, se concluye que el procedimiento administrativo disciplinario es el instrumento con que cuenta la Administración Pública Federal, para investigar las conductas irregulares en que incurren sus servidores públicos, siendo legalmente oídos en su defensa.

Así como, que es el único medio a través del cual se puede imponer sanciones administrativas a los infractores.

Y que además, cuentan los servidores públicos con medios de impugnación para combatir el fallo a través del cual son declarados administrativamente responsables.

CAPÍTULO III

REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Sujetos obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

Como se ha visto en los capítulos anteriores, los servidores públicos al inicio, durante y al concluir su cargo tienen diversas obligaciones que cumplir, dentro de las que se encuentra la de presentar declaración patrimonial, la cual en este capítulo será materia de estudio.

La declaración de situación patrimonial tiene antecedentes en la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación de 1940, en ese año se creó la mesa de Registro de Manifestación de Bienes, dependiente de la Procuraduría General de la República y en 1946, el titular de dicha Institución, acordó la constitución de la oficina del Registro de Manifestación de Bienes.

Actualmente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula en el capítulo único de su título tercero el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

En ese orden de ideas, es de señalarse que de acuerdo a Raúl Castro Vázquez ⁽¹⁰⁾ las declaraciones patrimoniales son los documentos que todo servidor público esta obligado a elaborar, para que la Secretaría le lleve cuenta y registro de su patrimonio, cuyo instructivo y formato esta obligada a repartir y recoger lleno con los datos de los

⁽¹⁰⁾ CASTRO VÁZQUEZ Raúl. *Contraloría Gubernamental*, 1a. Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1996. p. 177.

funcionarios y empleados involucrados de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública en su página de declarante ⁽¹¹⁾ ha definido a la declaración patrimonial como la información que están obligados a presentar los servidores públicos respecto de la situación de su patrimonio, a través del sistema DECLARANET, para dar cumplimiento a lo establecido en la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Luego entonces, podemos concluir que la declaración patrimonial es la información en torno al estado que guarda su patrimonio, que por obligación deben los servidores públicos proporcionar a la mencionada Dependencia del Ejecutivo Federal, a través de los medios que ésta misma establezca.

La presentación de la declaración que nos ocupa, tiene como objeto el que las autoridades competentes, en este caso, la Secretaría de la Función Pública pueda llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, Procuraduría General de la República, así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales del Trabajo y Agrarios.

Por tanto la naturaleza jurídica de la declaración patrimonial es que es una obligación establecida en la ley, y por mandato de ésta debe presentarse bajo protesta de decir verdad, en la inteligencia de que dicha

⁽¹¹⁾ Secretaría de la Función Pública, Sistema Declaranet, Página <http://declaranet.gob.mx/quedecpat.html>, México, 2005.

declaración tiene el valor jurídico de declaración rendida ante autoridad competente.

Una vez precisado lo anterior, tenemos que una de las cuestiones que regula la multirreferida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son los sujetos o servidores públicos que tienen la obligación de declarar su situación patrimonial, los cuales están precisados en las catorce fracciones del artículo 36, de dicho ordenamiento legal, en ese tenor de ideas, los obligados a presentar declaración patrimonial son los siguientes:

En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras.

Entratándose de la Administración Pública Federal Centralizada: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el Presidente de la República.

Por lo que respecta a la Administración Pública Federal Paraestatal: todos los servidores públicos, desde Jefe de Departamento u homólogo, o equivalente al de aquellos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el Director General o equivalente.

En la Procuraduría General de la República: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el Titular de dicha Institución, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Agencia Federal de Investigación.

Referente al Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura

Federal, Magistrados de Circuito, y Electorales, Jueces de Distrito, Secretarios y Actuarios de cualquier categoría o designación.

Por lo que hace al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales de Trabajo y Agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios Actuarios o sus equivalentes.

En la Secretaría de la Función Pública; todos sus servidores públicos de confianza.

En el Instituto Federal Electoral: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente.

Tratándose de la Auditoría Superior de la Federación: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el de Titular de dicha Auditoría.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión.

En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquellos.

Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y

quienes intervengan en la adjudicación de pedido y contratos.

Por lo que toca a la Secretaría de Seguridad Pública: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo hasta el Titular de dicha Dependencia, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva.

En el Banco de México: todos los servidores públicos, desde el nivel de Jefe de Departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Por otra parte, el último párrafo el invocado artículo 36 de la ley de la materia, contiene un principio de adición, a través del cual el Secretario de la Función Pública puede ampliar la obligación de presentar declaración patrimonial a servidores públicos que no estén contemplados o enunciados en las diversas fracciones de dicho dispositivo legal. Así pues, tienen la obligación de presentar la referida declaración los demás servidores públicos y autoridades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales del Trabajo y Agrarios, que determine la Secretaría en mención, ello claro está, a través de las disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Además, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de abril de mil novecientos noventa y siete, y reformado el veintitrés de noviembre de dos mil, el titular de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública, determinó incorporar al régimen de sujetos obligados a presentar declaración patrimonial a diversos servidores públicos cuyos encargos no están comprendidos en la ley ni en los diversos acuerdos publicados en el propio órgano informativo de fechas nueve de abril de mil

novecientos noventa y veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco; disposición que se encuentra vigente en términos de lo establecido en el acuerdo publicado en el mencionado medio de información el diecinueve de abril de dos mil dos, el cual será objeto de estudio mayor en apartados subsecuentes; sin embargo, cobra relevancia en este punto precisar que dicha disposición en la fracción IX de su segunda norma estableció que como servidores públicos se entendería aquellos contemplados en el artículo 36 de la ley de la materia, así como los que se tutelan en el acuerdo a que se ha hecho referencia en primer término, esto es, el publicado el cuatro de abril de mil novecientos noventa y siete.

De lo anterior, claramente se puede advertir que la intención del legislador y de la Secretaría de Estado de mérito, fue contemplar el mayor número de servidores públicos obligados a rendir declaración, siendo ello uno de los aspectos que se consideraron en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley federal en comento, al incluir a aquellos servidores que por el manejo de recursos económicos, valores o fondos federales o por la naturaleza de las actividades que realizan se hizo necesario sujetarlos al régimen de declaración de situación patrimonial, lo que se vio como un instrumento contra la corrupción y transparencia en los ingresos y patrimonio de los funcionarios de la administración pública federal.

3.2. Plazos para presentar la declaración de situación patrimonial.

Una vez establecido en el punto que antecede, qué es la declaración patrimonial y quienes son aquellos servidores públicos que por mandato de ley, tienen la obligación de rendir cuentas de la evolución de su patrimonio, en este apartado se verán las modalidades que existen de declaraciones, así como los momentos en que debe presentarse cada una de ellas.

En esa tesitura, tenemos que existen tres tipos de declaración patrimonial a saber:

- a) Inicial
- b) Conclusión
- c) Anual o de modificación

La denominación y presentación de cada una de ellas depende de las circunstancias y tiempo en que se ubique cada servidor público, esto es, si inicia un cargo, si lo concluye, o bien, reporta la modificación que sufre anualmente su patrimonio.

Ahora bien, la propia ley establece los momentos en que debe presentarse cada una de las declaraciones señaladas, es decir, fija los plazos de su presentación.

Así tenemos que la Declaración Inicial se presenta dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo, entendiéndose por ésta el desempeño material de la función.

Los supuestos en los que se presenta la declaración inicial son los siguientes:

- a) Ingreso al servicio público por primera vez.
- b) Reingreso al Servicio Público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último cargo.
- c) Cambio de dependencia o entidad.

Por otra parte, aquel servidor que deja el cargo encomendado por cualquiera que sea la causa, tiene obligación de rendir declaración, la cual será de Conclusión del Encargo, y debe presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, con excepción de aquellos que se encuentren en el supuesto de que hubiesen cambiado de dependencia, ya que en este caso solamente estarán obligados a presentar la inicial, tal como se señaló en el párrafo inmediato anterior.

Ahora bien, no obstante de haber presentado la declaración inicial o de conclusión según sea el caso, todo servidor público también tiene la obligación de presentar una vez al año, la de Modificación Patrimonial, la cual se presenta durante el mes de mayo de cada año. Esto resulta aplicable para aquellos servidores públicos que se encuentren en ejercicio de sus funciones, en la inteligencia de que en el supuesto de que hubiesen dejado el cargo durante los cuatro primeros meses del año, aún durante el mes de mayo (sin presentar declaración de modificación) no están obligados a presentar este tipo de declaración, ya que se ubicarían de acuerdo a las circunstancias específicas, en alguna de las otras modalidades, es decir, de inicio o conclusión.

3.3. Formalidades para presentar la declaración patrimonial.

De acuerdo a la ya citada ley federal de la materia, la Secretaría de la Función Pública tiene facultades para determinar los sistemas que se requieran para cumplir el propósito de llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos y expedirá las normas y los formatos impresos, medios magnéticos y electrónicos, manuales e instructivos bajo los cuales deban presentarse las declaraciones

patrimoniales, indicando además lo que es obligatorio declarar.

Asimismo, establece el señalado ordenamiento legal, que las declaraciones patrimoniales podrán presentarse a través de formatos impresos, de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, debiéndose en este último supuesto utilizar medios de identificación electrónica. Que la Secretaría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos y llevará el control de los mismos; que además, podrá determinar que sea obligatorio presentar la multimencionada declaración por medios remotos de comunicación.

En razón de lo anterior, tomando en consideración que uno de los propósitos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fue formar un gobierno capaz de simplificar sus procedimientos de trabajo, utilizando avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, con el fin de evitar derroches, aumentar su eficiencia y abatir los niveles de corrupción; así como que el Plan Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, dentro de sus objetivos estratégicos dispone lograr ese abatimiento a la corrupción utilizando como instrumento de apoyo a la tecnología para dar transparencia a las acciones de la Administración Pública Federal, y de acuerdo con su facultad para expedir las normas y formatos bajo los cuales tiene que presentarse la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indiquen qué es lo obligatorio declarar, a través del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil dos, el entonces Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, estableció las normas bajo las cuales todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, de las unidades de la Presidencia de la República, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales de Trabajo y Agrarios, sujetos a presentar declaración de situación patrimonial deberán hacerlo obligatoriamente a través medios remotos de comunicación electrónica.

Como excepción a lo anterior, únicamente en aquellos casos en que no existan los señalados medios de comunicación en la población donde se ubique el centro de trabajo del servidor público, éste podrá presentar sus declaraciones a través de formatos impresos suscritos autógrafamente o en medio magnético, en este último supuesto se tendrán que acompañar además el formato impreso con firma autógrafa.

Disponiendo así en el acuerdo señalado, que las declaraciones patrimoniales se deberán presentar ante la ya citada Dependencia del Ejecutivo Federal en el formato para envío por medios remotos de comunicación electrónica utilizando únicamente el programa informático denominado DECLARANET, mismo que en términos de la propia determinación en comento, debe entenderse como el Sistema Electrónico de Recepción de Declaraciones Patrimoniales desarrollado por la mencionada Secretaría, proporcionando la siguiente dirección electrónica: <http://declaranet.gob.mx>, para obtener los formatos respectivos, la marca de dicho sistema se encuentra registrada bajo esa misma denominación, ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Precisando así también, que los medios remotos de comunicación electrónica; se entenderán como los dispositivos tecnológicos para efectuar transmisión de datos e información a través de computadoras, líneas telefónicas, enlaces dedicados, microondas, vías satelitales y similares; que su uso permitirá que los sujetos obligados presenten su

declaración en cualquier horario, dentro de los plazos establecidos por la ley.

Determinando además que, la mencionada dependencia operará el sistema de certificación de medios de identificación electrónica que utilicen los referidos servidores y será responsable de ejercer el control de esos medios para lo cual utilizará tecnología criptográfica.

El acuerdo que nos ocupa, establece el procedimiento que se debe seguir para obtener la certificación del medio de identificación electrónica a saber:

I. Obtener de la página de Declaranet el programa informático y el instructivo que le permita generar su medio de identificación electrónica y formular el requerimiento de certificación ante la Secretaría.

II. Transmitir el requerimiento de certificación a la dependencia en comento, y obtener por medio de una página de Internet el certificado digital, mismo que deberá usar para generar su firma electrónica, la cual utilizará en la presentación de cualquiera de las declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica.

III. Obtener de dicha página, mediante su impresión, el formato a través del cual deberá aceptar las condiciones del uso de medios de identificación electrónica para la presentación de las declaraciones

IV. Firmar en forma autógrafa el formato a que alude la fracción que antecede, así como remitirlo a la Secretaría, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la emisión del certificado digital. En el supuesto de que no se reciba en ese plazo, la Secretaría prevendrá al servidor para

que en un término de diez días hábiles contados a partir de la respectiva notificación subsane su omisión, en caso de incumplimiento se invalidará el certificado digital, lo que tendrá como efecto que se tengan como no presentadas las declaraciones que contengan la firma electrónica.

La Secretaría de la Función Pública emitió el Manual de Uso de Declaranet 2005, cuyo objeto es facilitar a los servidores públicos el proceso de presentación de la declaración que nos ocupa, el cual pone a disposición el Sistema de Formato Electrónico de Presentación de Declaraciones Patrimoniales, mismo que integra los formatos para presentar cualquier tipo de ellas, es decir, inicial conclusión, anual o de modificación, dicho manual permite capturar la información correspondiente a cada una de las mencionadas modalidades y enviarla por Internet utilizando firma electrónica en sustitución de la autógrafa, proporcionando todos los datos, pasos y requisitos que se requieren para elaborar y entregar la declaración por este medio.

En ese contexto, existen tres formas para presentar las declaraciones de situación patrimonial, a saber:

Formato para envío por medio de comunicación electrónica; el cual se genera a través de declaranet, el que permite capturar la información, trasmitirla por Internet a la Secretaría de la Función Pública y obtener por el mismo medio el acuse de recibo; en esta forma se utiliza la firma electrónica en sustitución de la autógrafa, en tal virtud no resulta necesario remitir la impresión de la declaración.

Formato en medio magnético, éste se genera mediante declaranet permitiendo la captura de los datos y generar el archivo de la

declaración en disco flexible. El sistema en es te caso, además del disco, genera tres documentos más, como lo es, el formato impreso en el que debe plasmarse la firma autógrafa, el acuse de recibo y un sobre para entregar el formato impreso y el disco.

Formato impreso, el cual se hace consistir en un cuestionario con instructivo incorporado en el que los datos requeridos deben ser anotados a máquina o a mano con letra de molde y con bolígrafo y entregarse firmado autógrafamente.

Debiendo recordarse que en los dos últimos supuestos, sólo se podrán emplear este tipo de formatos en casos excepcionales, es decir, cuando no exista Internet en la comunidad donde se localice el centro de trabajo del declarante.

Ahora bien, de acuerdo al Manual de Uso de declaranet, dentro de la información que el declarante debe proporcionar a la Secretaría de la Función Pública, se encuentra la siguiente:

Entratándose de la declaración inicial, se reporta la situación patrimonial existente en el momento que inicia el encargo como servidor público y los datos correspondientes a los ingresos se indican en montos mensuales.

Por lo que se refiere a la declaración de conclusión, indicará la situación patrimonial que prevalezca al momento en que concluyó el encargo, y al igual que en el caso señalado en el párrafo que antecede, los datos relativos a los ingresos serán en cantidades mensuales.

Además conforme al artículo 39 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los dos supuestos antes mencionados, esto es, al inicio y conclusión del encargo, se manifiestan los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

Asimismo, de acuerdo al propio Manual de Uso de DECLARANET en la declaración inicial y de conclusión el servidor público debe manifestar todo su patrimonio, es decir, todos sus bienes muebles e inmuebles, vehículos, inversiones, participaciones accionarias y/o valores financieros y cuentas bancarias, tanto del declarante como de su cónyuge y dependientes económicos, al igual que aquellos bienes que estando a nombre de otra persona hayan sido adquiridos con ingresos del servidor público. De la misma manera se tiene la obligación de reportar los adeudos, créditos hipotecarios, préstamos personales, compras a crédito y tarjetas de crédito. Toda la información antes mencionada debe corresponder a la fecha en que inicia o concluye el encargo.

En la declaración anual o de modificación proporcionará el estado que guarde su patrimonio del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior al de la presentación. Y conforme al referido dispositivo legal de la ley en comento, en esta modalidad se reportan sólo las modificaciones al patrimonio con fecha y valor de la adquisición, en todo caso, se anota el medio por el que se hizo la adquisición. En esta declaración los datos relacionados con los ingresos se anotan en montos mensuales.

En este tipo de declaración se reportarán los bienes muebles, inmuebles, vehículos, participaciones accionarias, sociales, valores financieros en general, adquiridos y/o vendidos por el declarante, su cónyuge y dependientes económicos en el periodo que se manifieste

(primero de enero al treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior al de la presentación de la declaración). Así como, las variaciones que hubiesen sufrido sus inversiones, valores, cuentas bancarias y adeudos; de forma adicional debe actualizar la información curricular.

De lo anterior se sigue que, la información que se proporcione en la multicitadas declaraciones patrimoniales, comprenderá aquella que esté dentro del periodo de la declaración de que se trate, a manera de ejemplo es de señalarse el caso de las inversiones, en este supuesto los montos que se reportan son:

En la declaración anual deberán indicarse los que se tengan al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

En la declaración inicial se reportan aquellos con los que se cuente a la fecha de la toma de posición del cargo.

En la declaración de conclusión los montos que tenga el declarante al momento en que hubiese concluido el cargo, son los que deberá reportar.

En todos los casos, además del patrimonio del servidor público declarante, debe proporcionarse la información relativa al patrimonio del cónyuge y/o dependientes económicos.

Entendiéndose, para el caso de declaraciones patrimoniales, como dependientes económicos a las personas, familiares o no, cuya manutención dependa principalmente de los ingresos del servidor público declarante. Asimismo, deben reportarse los ingresos de dichos dependiente, los cuales serán las cantidades que por cualquier concepto

perciban tanto el cónyuge como quienes están sujetos a la economía del manifestante.

Por otra parte, cobra relevancia por su importancia, señalar que las declaraciones patrimoniales cualquiera que sea su modalidad, por mandato de ley, deben presentarse bajo protesta de decir verdad y en el tiempo establecido, en la inteligencia que como se ha visto a lo largo de los capítulos de este trabajo hasta este momento tratados, es obligación de todo servidor público y aún de aquel que deja de serlo, presentar la declaración patrimonial con oportunidad y veracidad, y el no hacerlo en tales términos trae consecuencias de carácter jurídico, como se verá más adelante en el punto relativo a las sanciones.

Por otra parte, para efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones contempladas en el Título Tercero, capítulo único de la ley de la materia, objeto de estudio, tienen el carácter de documentos públicos aquellos que emita la Secretaría de la Función Pública que sean presentados como pruebas, y que contengan información que exista en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos. Asimismo, la información relacionada con las mencionadas declaraciones tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la mencionada Institución, el Ministerio Público o la autoridad judicial en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado, o bien, cuando la requiera la mencionada dependencia con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.

Ahora bien, en aquellos casos en que no exista Internet en las localidades donde labore el servidor público y tenga que presentar la declaración a través de medio magnético y/o formato escrito, o bien, cuya

residencia se encuentre ubicada en el interior de la República, en auxilio y colaboración de la Secretaría de la Función Pública, dicha información será captada o recepcionada a través de las Agencias del Ministerio Público de la Federación, de acuerdo a lo estipulado en el convenio 00198 de fecha veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y tres, celebrado entre el entonces Secretario de la Contraloría General de la Federación, licenciado Francisco J. Rojas Gutiérrez y el Procurador General de la República en esa fecha, el doctor Sergio García Ramírez, debiendo concentrarlas a la mayor brevedad en las oficinas centrales de la referida Secretaría.

Así pues los sitios donde se pueden presentar las declaraciones de situación patrimonial son a saber:

La Secretaría de la Función Pública con residencia en el Distrito Federal (a través de Internet).

En el interior de la república, en las Agencias del Ministerio Público de la Federación

En el extranjero en las representaciones del Servicio Exterior Mexicano.

Por correo certificado.

En cualquiera de los módulos de orientación y recepción instalados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.4. Autoridades competentes.

En términos del artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública debe llevar el registro y seguimiento de la evolución y situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunal de Trabajo y Agrarios. Asimismo, por disposición del artículo 37 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dentro de las atribuciones de la mencionada Secretaría, se contempla la de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

En esa tesitura, tenemos que la autoridad competente para conocer y regular lo relativo a las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos es la Secretaría de la Función Pública.

Ahora bien, para el desahogo de los asuntos de su competencia la mencionada dependencia del ejecutivo federal, de acuerdo al artículo 3° de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil cinco y reformado el veintiuno de junio de ese mismo año, se auxilia de diversas unidades administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, área cuyo objetivo es prevenir, supervisar y vigilar el estricto cumplimiento que la ley impone a los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y sancionar los actos u omisiones que infrinjan la ley y demás disposiciones normativas que rijan la función de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, y actuar igualmente en los procedimientos que por acuerdo de atracción, determine el Secretario del ramo que deba conocer directamente, en los términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades de los servidores públicos⁽¹²⁾.

En ese orden de ideas, dentro de las atribuciones conferidas a la mencionada Dirección General, relacionadas con la situación patrimonial de los servidores públicos se encuentran las siguientes:

Coordinar la integración de un padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

Llevar el registro y el análisis de la misma, recibiendo para ello las declaraciones respectivas.

Someter a consideración las normas y formatos bajo los cuales deberá presentarse la referida declaración, así como los manuales e instructivos correspondientes.

Ordenar las investigaciones, visitas de inspección y las auditorías que de acuerdo con la legislación aplicable en materia de responsabilidades de los servidores públicos, procedan en relación con la situación patrimonial de éstos, así como imponer las sanciones que correspondan.

Coordinar la recepción y resolución, de las inconformidades de los

⁽¹²⁾ Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de Diciembre de 2002.

servidores públicos, respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen en relación con su situación patrimonial.

Por otra parte, la señalada Dirección General a su vez cuenta con la Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados la cual conforme al citado Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública le corresponde, entre otras y en lo que nos interesa, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

Coordinar, vigilar, supervisar y controlar la recepción, registro y resguardo de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; verificar el cumplimiento por parte de éstos de la obligación de presentar declaración de situación patrimonial; emitir la declaración que corresponda cuando el servidor público no cumpla con dicha obligación, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, y llevar el padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial.

Ordenar de oficio o por denuncia debidamente fundamentada, la instauración del procedimiento administrativo previsto en el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, cuando se adviertan irregularidades con motivo de la presentación extemporánea o errónea de las declaraciones de situación patrimonial o la falta de su presentación, así como citar al presunto responsable dentro de los procedimientos de investigación para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Revisar los proyectos de resolución en el procedimiento administrativo correspondiente y someterlos a la consideración del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como aquellos que instruyan las unidades administrativas a su cargo.

Proponer al superior jerárquico el establecimiento de programas preventivos o de agilización de trámites en materia de declaración de situación patrimonial de los servidores.

Coordinar con la Procuraduría General de la República las labores de recepción de declaraciones que se efectúen a través del Ministerio Público de la Federación en el interior del país, en los términos del convenio celebrado entre la Secretaría y la mencionada Procuraduría.

Asesorar a los servidores públicos en materia de declaración patrimonial.

Realizar el análisis de los puestos, cargos o comisiones cuyos titulares deben estar sujetos a la obligación de presentar declaración de situación patrimonial.

Revisar la información asentada en las declaraciones de situación patrimonial, y en su caso, solicitar al servidor público de que se trate, las aclaraciones conducentes.

Diseñar el contenido de la página de Declaranet y de los formatos bajo los cuales deberán declarar su situación patrimonial los servidores públicos.

En ese contexto, la autoridad competente para conocer lo relacionado con las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos es la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y su Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública, las cuales

son directamente responsables de conocer y llevar el control de los servidores públicos que tienen la obligación de presentar dicha declaración, así como de los que incumplen con tal deber; además de coordinar, diseñar, supervisar y controlar los sistemas y mecanismos que se implementan en relación con las declaraciones de situación patrimonial y sus resultados.

3.5. Sanciones.

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, la presentación oportuna y veraz de la declaración de situación patrimonial es una de las obligaciones tuteladas en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que deben observar todos los servidores públicos sujetos a dicho ordenamiento especial.

También ha sido objeto de análisis que, el incumplimiento de las obligaciones establecidas trae como consecuencia una sanción, así que el no presentar en los tiempos y formas establecidos por la ley, la declaración de situación patrimonial, de igual forma origina que se sancione al sujeto que incumpla con dicho deber.

En ese contexto, la propia ley de la materia en su artículo 37, establece las sanciones a este respecto, a saber:

a) Suspensión del empleo, cargo o comisión del infractor, por el término de quince días naturales, en el supuesto de que transcurrido el término de sesenta días naturales no se hubiese presentado la declaración inicial, sin causa justificada.

b) La declaración de que el nombramiento o contrato queda sin efectos, este supuesto se actualiza cuando habiendo sido suspendido el servidor público por omitir presentar su declaración inicial, continúe la omisión en la declaración por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido. Dicha situación será notificada al titular o dependencia de que se trate para los fines procedentes. Y constituirá una resolución definitiva.

La anterior sanción de igual forma será procedente cuando se omita presentar la declaración anual o de modificación patrimonial.

Ahora bien, en el supuesto de que el titular de la dependencia o entidad en la que labore el servidor público incumpla con la declaración de la Secretaría, también será causa de responsabilidad en los términos previstos en la ley de la materia.

Sirve para ilustrar el supuesto en comento, las tesis cuyos datos se citan a continuación:

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo : VI, octubre de 1997.
Tesis: IV.3o.12A
Página: 735
Bajo el título:

“DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE SU PRESENTACIÓN POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN CONSTITUYE RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

El artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, en sus fracciones I y III impone, respectivamente, a los servidores públicos, la obligación de presentar declaración de su situación patrimonial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo y durante el mes de mayo de cada año. Además, precisa que en caso de incumplimiento injustificado de esos supuestos, el nombramiento del funcionario quedará sin efectos, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargada de la observancia y aplicación de la ley en consulta. Ahora bien, si el numeral mencionado en forma categórica preceptúa que en caso de incumplimiento se procederá a dejar sin efectos el nombramiento del funcionario, exigiendo como único requisito para la aplicación de esta hipótesis, que propiamente constituye una sanción administrativa, aún cuando no esté entre las previstas en el artículo 53 del ordenamiento jurídico referido, pues desde luego el incumplimiento de la obligación conlleva una responsabilidad que es la declaratoria de incumplimiento por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, resulta claro que cumplida la hipótesis, la imposición de la sanción sólo es una consecuencia necesaria de ésta y, por tanto, dicha declaratoria de incumplimiento constituye una resolución definitiva, dado que emitida ésta ipso facto trae consigo la destitución del funcionario, al dejarse sin efecto su nombramiento, pues habiendo establecido la ley tal sanción, la dependencia donde presta el servicio el funcionario, una vez comunicada esa declaratoria, en acatamiento al artículo en estudio, deberá proceder a dejar sin efecto el nombramiento del funcionario incumplido”

Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito.

Amparo directo 830/95. Alberto Chávez Almeida. 27 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

Amparo directo 545/96. Gil Morales Estrada. 20 de agosto de 1996.
Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario:
Carlos Hugo de León Rodríguez

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo : XIV, octubre de 2001.

Tesis: XV.1o.14L

Página: 1114

Bajo el título:

“DESTITUCIÓN DEL EMPLEO. LA FALTA DE PRESENTACIÓN DE LA
DECLARACIÓN PATRIMONIAL POR EL SERVIDOR PÚBLICO DA
LUGAR A ELLA.

El artículo 81, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena que cuando se omite presentar la declaración patrimonial, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación). En tales condiciones, la destitución de los funcionarios públicos que presten sus servicios a una institución descentralizada, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, por orden de la citada secretaría, por no haber presentado su declaración patrimonial, no puede tomarse como una causal de rescisión de la relación laboral entre patrón y trabajador, puesto que la destitución deriva de la aplicación estricta y material de una sanción administrativa establecida en la ley; de ahí que tampoco tuviera obligación el instituto de invocar la causal de rescisión, contemplada en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, ni dar al trabajador el aviso por escrito de la fecha y causa de la misma, ya que no existió conflicto entre éstos, pues el instituto se limitó a cumplir con el mandato de la secretaría.”

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

Amparo directo 212/2001. Instituto Mexicano del Seguro Social. 16 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Morales Hernández. Secretario: Francisco Javier Alatorre Rodríguez.

Cabe hacer notar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1995, cambio su denominación por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y por acuerdo publicado en el mismo medio informativo, el 10 de abril de 2003, se modificó dicha denominación por la de Secretaría de la Función Pública (denominación actual)

c) Inhabilitación por el término de un año, esta sanción se impondrá en los casos en que sin causa justificada, se omita presentar la declaración de conclusión, la cual como se ha dicho, debe hacerse dentro de los sesenta días naturales siguientes a que se concluya el cargo.

Sin embargo, para la imposición de esta sanción previamente deberá sustanciarse en contra del infractor, el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la mencionada ley federal de la materia, el cual también ha sido objeto de análisis en el capítulo II de este trabajo.

c) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses; cuando por su importancia el caso lo amerite, destitución e inhabilitación por el término de cinco años, sin perjuicio de que se formule la respectiva denuncia ante el Ministerio Público para los efectos legales que procedan.

A dicha sanción se hará merecedor aquel servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente falte a la verdad en relación con lo que es obligación manifestar de acuerdo a lo dispuesto en la ley.

En este caso, al igual que en la sanción señalada en el inciso inmediato anterior, para su imposición previamente deberá ser instrumentado el procedimiento administrativo de responsabilidades tutelado por el ya referido artículo 21 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De todo lo expuesto en el presente capítulo, se concluye que todos los servidores públicos sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como aquellos que determine fundada y motivadamente el Secretario de la Función Pública tienen la obligación de presentar oportuna y verazmente declaración de situación patrimonial.

Que existen tres tipos de declaración: inicial, de conclusión, anual o de modificación, las cuales deben presentarse en los plazos establecidos por la ley.

Así como, que existen dos formas de presentar dichas declaraciones, siendo la obligatoria a través de Internet por medio del programa informático declaranet y como excepción por medio magnético y formato impreso, esto para el caso que en la localidad donde se ubique el centro de trabajo del declarante no exista Internet, auxiliando en estos últimos supuestos, en su recepción la Procuraduría General de la República a través de sus Agencias del Ministerio Público de la

Federación.

Que las autoridades competentes para conocer en materia de declaración de situación patrimonial lo son la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y su Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública.

Finalmente, que ante el incumplimiento de presentar la meritada declaración patrimonial, así como rendirla intencionalmente faltando a la verdad, se impondrán sanciones que van desde la suspensión del empleo cargo o comisión por el término de tres días hasta la destitución e inhabilitación por cinco años, y que en el caso de las sanciones mayores deberá previamente sustanciarse el procedimiento administrativo de responsabilidades, contemplado por el artículo 21 de la ley federal de la materia.

CAPÍTULO IV

EVOLUCIÓN PATRIMONIAL Y DILIGENCIAS PREVIAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1. Evolución patrimonial.

En el capítulo anterior vimos que los servidores públicos tienen la obligación de presentar declaración de situación patrimonial, así como que dentro de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública se tutela la relativa a recibir y registrar las mismas y verificar su contenido, a través de las investigaciones conducentes de conformidad con las disposiciones aplicables, por lo que en este capítulo trataremos lo relativo a uno de esos conductos por medio de los cuales la citada autoridad comprueba la información que se reporta en las meritadas declaraciones, como lo es la Evolución Patrimonial.

En ese contexto, es preciso en primer término establecer qué significa la palabra evolución, así tenemos que de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española ⁽¹³⁾ es transformación progresiva y el Diccionario Enciclopédico Estudiantil ⁽¹⁴⁾ la define como el desarrollo de las cosas o de los organismos, por medio del cual pasan gradualmente de un estado a otro.

Luego entonces, de acuerdo a los anteriores conceptos estamos en aptitud de definir a la evolución patrimonial como el cambio que sufre el

⁽¹³⁾ Diccionario Básico de la Lengua Española, 2ª Edición, Larousse, México, 2004.

⁽¹⁴⁾ Diccionario Enciclopédico, Océano, México, 1998.

patrimonio de los servidores públicos.

Ahora bien, la referida Secretaría de Estado en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos puede realizar investigaciones o auditorías tendientes a verificar la evolución del patrimonio de los sujetos obligados a presentar declaración.

En ese sentido, la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial dependiente de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Dependencia del Ejecutivo Federal arriba señalada, lleva a cabo un procedimiento denominado análisis patrimonial o evolución patrimonial al cual ha definido como el documento que contiene el análisis detallado de la evolución patrimonial del servidor público, manifestado en sus declaraciones de situación patrimonial y mediante el cual se detectan incongruencias, omisiones, extemporaneidades, así como incrementos notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiese obtener derivados del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público.⁽¹⁵⁾

En razón de lo anterior, es dable entender a la evolución patrimonial como el estudio que realiza la autoridad competente respecto de los cambios progresivos que presenta el patrimonio de los servidores públicos a través de sus declaraciones patrimoniales.

Una vez precisado lo anterior, es de señalarse que el examen que se realiza al patrimonio puede derivar de las investigaciones o auditorías

⁽¹⁵⁾ Secretaría de la Función Pública. "Evolución Patrimonial", Procedimiento de calidad, Revisión 4, junio de 2005, p. 7.

que lleva a cabo la propia autoridad, o bien, con motivo de alguna queja o denuncia, de todo lo cual se puede tener noticia de incongruencias, excesos o injustificaciones en el patrimonio de un servidor público.

En este punto, resulta importante resaltar que la facultad de la Secretaría de Estado mencionada, para realizar las investigaciones o auditorías se encuentra vigente por todo el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta tres años después de que lo concluya.

Ahora bien, como antes se ha dicho, para confirmar la información que declaran los servidores públicos se efectúa el procedimiento de análisis o evolución patrimonial, el cual puede ser de dos clases, a saber:

- a) Análisis Patrimonial.
- b) Informe Contable de Análisis Patrimonial.

En el supuesto del primer caso, resulta necesario e indispensable como diligencia para iniciar dicho análisis, contar con copias certificadas de las declaraciones patrimoniales del servidor público que se va a evolucionar, ya que estos son los documentos base para el estudio, pues de ellos se desprenderán elementos primordiales como son ingresos y egresos, bienes muebles e inmuebles, inversiones, cuentas bancarias, adeudos y sus dependientes económicos.

Lo anterior es así, habida cuenta que tanto para efectos de la ley de la materia como en el ámbito penal se contarán entre los bienes adquiridos por los evolucionados o con respecto de los que se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que disponga su cónyuge,

concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, a excepción de que se demuestre que éstos los adquirieron por sí mismos y por causas ajenas al investigado.

Ahora bien, en el supuesto de que no existan las declaraciones de referencia, corresponderá al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la mencionada Institución, ordenar si el expediente respectivo se da de baja, o bien, se continua, solicitando en este caso información externa.

Una vez obtenidos los datos básicos declarados por el servidor público, se determina aquella información externa que resulte necesaria para confrontar, comparar y verificar la proporcionada por el evolucionado, la cual puede ser relativa a:

Registro Público de la Propiedad o del Comercio del Distrito Federal y/o de los Estados de la República Mexicana, a efecto de conocer la existencia o inexistencia de antecedentes registrales de propiedades o sociedades a nombre del investigado y/o sus dependientes económicos o de aquellas en las que tenga alguna participación.

Registro vehicular del Distrito Federal o de las Entidades Federativas de que se trate, con el fin de conocer los automóviles que tenga o hubiese tenido en propiedad.

Información Bancaria, para saber las inversiones y cuentas, así como el estatus, que en su caso, guarda cada una de ellas y los movimientos que se hayan registrado en las mismas.

Información Fiscal, con el objeto de tener conocimiento sobre lo que

ha declarado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a ingresos y egresos, lo que se conoce como declaración de impuesto sobre la renta.

En este supuesto la Secretaría de la Función Pública está en aptitud de solicitar al propio servidor público copia de la referida declaración del impuesto sobre la renta del año de que se trate, si aquel tuviera la obligación de formularla.

Información adicional, es aquella que puedan proporcionar otros órganos internos de control, dependencias y entidades de la administración pública federal, en torno a los datos que el servidor público ha proporcionado ante los mismos, así como informes relacionados con las percepciones obtenidas.

Tratándose de este tipo de información, la meritada autoridad puede solicitar al sujeto a evolución la respectiva constancia de percepciones y descuentos que hubiesen expedido a su favor las entidades o dependencias en las que preste o prestó sus servicios.

Para el caso de que la referenciada Dependencia del Ejecutivo Federal, requiriera a los investigados la constancia de percepciones y declaración de impuesto sobre la renta, éste contará con un plazo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la petición, para proporcionarla.

En ese orden de ideas, cabe mencionar que las dependencias, entidades e instituciones públicas tienen la obligación de proporcionar la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otra naturaleza que guarde relación con los investigados, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y

dependientes económicos directos, a efecto de que la autoridad constataste la evolución del patrimonio del servidor público que se esté investigando.

Sin embargo, tratándose de la información relacionada con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, si bien es cierto, tiene la obligación de proporcionarla, no menos verdad lo es, que en este caso únicamente podrá solicitarla el Titular de la Secretaría de la Función Pública y en su defecto sus Subsecretarios.

Una vez recopilados todos los datos necesarios, se procede a integrar el correspondiente expediente y expedientillo, este último se conforma únicamente con copias de la documentación recabada como soporte histórico, una vez realizado lo anterior, el siguiente paso es elaborar el Análisis Patrimonial respectivo, el cual deberá contar con las siguientes características o elementos:

Fecha.

Fundamento legal.

Antecedentes, esto es, lo que originó la investigación (auditoría, investigación, queja o denuncia).

Hechos, es la información que se utilizó para elaborar el estudio.

Nombre del servidor público sujeto a evolución.

Observaciones detectadas en base a las leyes correspondientes.

Historia laboral del investigado.

Una vez elaborado el análisis que nos ocupa, es el momento para determinar si existen o no irregularidades en el patrimonio del servidor público, tales como omisiones, incongruencias o incrementos substanciales en relación con sus ingresos lícitos.

Para el caso de que se detecte alguna anomalía en relación con lo declarado por el evolucionado en comparación con la información obtenida, se determina si es necesario citarlo a la audiencia aclaratoria.

Ahora bien, en el supuesto de que se estime citar al servidor público se deberán llevar a cabo ciertas formalidades, las cuales serán objeto de estudio preciso en el punto siguiente de este capítulo, por lo que en este apartado baste decir que será citado conforme a la ley.

Por otra parte, en el caso que resulte innecesario llamar a comparecer al evolucionado se devuelve el expediente a la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, con el Análisis Patrimonial correspondiente, a efecto de que previa revisión y estudio del las constancias, dicte la resolución que en derecho sea procedente, la cual será objeto de estudio más adelante.

Por otra parte, entrándose de la modalidad consistente en el Informe Contable de análisis patrimonial, es de señalarse que éste se lleva a cabo una vez que fue citado el servidor público a la referida audiencia aclaratoria, comparezca y ofrezca pruebas, en este caso, es objeto de estudio la información y pruebas presentadas por el servidor público, y de requerirse, se solicita la información que resulte necesaria, la cual puede ser, como antes se ha dicho, relacionada con el Registro de la Propiedad o del Comercio del Distrito Federal y/o de los Estados de la República Mexicana, Registro Vehicular del Distrito Federal o de las Entidades Federativas de que se trate, información bancaria y fiscal, así como aquella que puedan proporcionar otros órganos internos de control, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, una vez recepcionada esa información, se procede a elaborar el mencionado informe contable.

El informe señalado en el párrafo inmediato anterior, deberá contener:

Fecha.

Fundamento legal.

Antecedentes, esto es, lo que originó la investigación (auditoría, investigación queja o denuncia).

Hechos, es la información que se utilizó para elaborar el análisis.

Nombre del servidor público sujeto a evolución.

Dependencia o Entidad a la que está adscrito.

Observaciones detectadas.

Cuadros en los que se señalen las diferencias observadas entre sus ingresos y sus egresos.

Valoración sobre si, en base a los argumentos y pruebas aportadas por el servidor público, las observaciones se mantienen firmes o quedan solventadas.

Historia laboral del investigado.

Una vez elaborado el informe en comento, se devuelve el expediente a la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial quien una vez que analice las constancias que los conforman, dictará la resolución correspondiente.

En base a los datos arrojados por el Informe Contable se determina si es o no necesario citar de nueva cuenta al servidor público sujeto a evolución patrimonial. Para el caso de que se requiera citarlo, se deben observar las formalidades establecidas por la propia ley, las cuales como antes se ha anunciado, se verán en el punto siguiente de este capítulo.

Luego entonces, el Informe Contable de Análisis Patrimonial es el que contiene tanto la información contemplada en el Análisis Patrimonial como aquella proporcionada por el servidor público evolucionado y las pruebas ofrecidas por éste durante la audiencia aclaratoria.

4.2. Citación.

Como vimos en el punto que antecede, con motivo o resultado del Análisis Patrimonial o del Informe Contable de análisis patrimonial, puede citarse a una audiencia aclaratoria al servidor público evolucionado; de igual forma, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 41 tutela dicha situación al señalar expresamente que “Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que, manifieste lo que a su derecho convenga...”⁽¹⁶⁾

Ahora bien, en la referida citación deben observarse determinadas formalidades, a saber:

Citar personalmente al servidor público.

Se le harán de su conocimiento los hechos que dieron origen a la investigación, precisándole las incongruencias detectadas en relación con los bienes que conforman su patrimonio, a efecto de que dentro

⁽¹⁶⁾ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

del término de treinta días hábiles contados a partir de que reciba el citatorio, realice las aclaraciones conducentes.

Sin embargo, en el supuesto de que no se esté en posibilidad de hacer entregar el citatorio, o bien, cuando el servidor público o la persona con la que se entienda la diligencia de notificación no quieran firmar de recibido, el notificador ante dos testigos levantará constancia de ello, circunstancia que de ninguna manera podrá afectar el valor probatorio de dicho documento.

Por otra parte, el evolucionado tiene la opción de presentar inconformidad contra la notificación practicada. Lo cual deberá llevar a cabo en los siguientes términos:

- Por escrito.
- Presentarlo dentro de los diez días hábiles siguientes a la realización de la diligencia de notificación.
- Tendrá un plazo de 10 días hábiles para ofrecer las pruebas que al respecto estime convenientes.

Es decir, durante el procedimiento de evolución patrimonial, se le otorga y respeta al investigado la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es oído en su defensa tanto en el Análisis Patrimonial como en el Informe Contable de análisis patrimonial; además, durante dichas etapas tiene el derecho y oportunidad de ofrecer las pruebas que considere

conducentes en su favor.

4.3. Autoridades competentes.

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo III del presente trabajo, conocimos que la autoridad competente para llevar el registro y seguimiento de la evolución y situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades así como del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales de Trabajo y Agrarios, por mandato de la ley federal de la materia, así como por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo es la Secretaría de la Función Pública, pues dentro de las atribuciones que dichos ordenamientos le confieren se contempla la de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.

En ese orden de ideas, es claro que la autoridad competente para constatar la veracidad de lo declarado es la meritada Secretaría de Estado.

Sin embargo, a efecto de llevar a cabo el desahogo de los asuntos de su competencia la mencionada institución del ejecutivo federal, de acuerdo al artículo 3° de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil cinco y reformado el veintiuno de junio de ese mismo año, se auxilia de diversas unidades administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, área que en términos del Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo, actual Secretaría de la Función Pública, publicado en el mencionado medio informativo el seis de diciembre del dos mil dos, tiene por objetivo prevenir, supervisar y vigilar el estricto cumplimiento que la ley impone a los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y sancionar los actos u omisiones que infrinjan la ley y demás disposiciones normativas que rijan la función de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

En ese contexto, dentro de las atribuciones conferidas a la mencionada Dirección General, relacionadas con la situación patrimonial de los servidores públicos y que en este punto nos interesan, se encuentran las siguientes:

Ordenar y llevar a cabo las investigaciones, visitas de inspección y auditorías en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos.

Recibir y resolver las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se practiquen en relación con su situación patrimonial.

Por otra parte, la señalada Dirección General a su vez cuenta con la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial a la cual de conformidad con el artículo 41 del mencionado reglamento interior, le corresponde, entre otras, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

Realizar visitas de inspección, investigaciones o auditorías derivadas del análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, a fin de verificar la evolución de su patrimonio.

Citar al presunto responsable dentro de los procedimientos de investigación, inspección o auditoría a que se refiere el punto anterior, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Emitir, el acuerdo mediante el cual se dé por concluida la investigación, inspección o auditoría por falta de elementos.

Ordenar el análisis de las declaraciones de situación patrimonial que presenten los servidores públicos, así como solicitar la información que se requiera.

Integrar el expediente de evolución patrimonial y demás constancias que sean necesarias.

Enviar a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades los expedientes y constancias cuando se detecten presuntas responsabilidades a cargo de los servidores públicos.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la mencionada reglamentación interior, de igual forma existen las Direcciones de Evolución A, B y C, las cuales dependen de la citada Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, dichas unidades administrativas dentro sus atribuciones tienen otorgadas las siguientes:

Analizar las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos de acuerdo a los ordenamientos aplicables en materia de responsabilidades.

Verificar los datos manifestados en las referidas declaraciones, y en

su caso, citar a los evolucionados para que efectúen las aclaraciones pertinentes.

Solicitar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, entidades de la administración pública federal y en la Procuraduría General de la República la información relacionada con el patrimonio del sujeto a investigación y de sus dependientes económicos.

Analizar e integrar las pruebas proporcionadas por las referidas autoridades y por los propios investigados durante sus comparecencias junto con la demás información que se tenga.

Formular el análisis contable-financiero de las justificaciones que, en su caso, haya presentado el evolucionado en el procedimiento a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades.

Remitir los expedientes de análisis de evolución patrimonial integrados a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades, así como determinar aquellos que habrán de ser dados de baja por prescripción o por no existir elementos probatorios del aumento sustancial ilícito del patrimonio del servidor público sujeto a investigación.

Tenemos así que la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial recibe, la denuncia y/o queja, los resultados de las investigaciones y auditorías, y los turna a alguna de las Direcciones de Evolución (A, B y C), quienes en el ámbito de su competencia integran el expediente y expedientillo correspondiente, e inician la investigación,

solicitando la documentación que se requiera para examinar la evolución del patrimonio del servidor público, una vez ello, realizan en primer término el Análisis patrimonial en el que efectúan las observaciones detectadas de acuerdo a la normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos, determinando si se requiere o no citar al evolucionado, y en el caso, de resultar necesario llevar a cabo dicha diligencia, devuelven el expediente a la mencionada Dirección General, quien es la encargada de citar al investigado y desahogar las pruebas que éste llegare a ofrecer; posteriormente, agotada esa diligencia de nueva cuenta envía el expediente a las señaladas direcciones de área, a efecto de que esta vez procedan a emitir el informe contable de análisis patrimonial, en el que, como antes se ha dicho, estudiaran tanto la información que conforma el Análisis Patrimonial como aquella proporcionada por el sujeto a evolución y las pruebas que éste hubiese aportado durante la correspondiente audiencia aclaratoria; sin embargo, también en esta etapa como resultado de la comparecencia del involucrado se puede solicitar nuevamente información fiscal, bancaria, hacendaría, de registro de propiedades y de comercio, así como citar al servidor público si resultare necesario, de ocurrir ello, se devuelve el expediente a la Dirección General Adjunta referenciada, para que nuevamente lo cite y realice las aclaraciones que a sus intereses convenga; realizado lo anterior, y de contar con los elementos suficientes, se procede a emitir el meritado Informe Contable; una vez que se cuenta con este informe, se remite el expediente integrado a la ya citada Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, a la que, previa revisión del asunto integrado, corresponde emitir el acuerdo de conclusión respectivo.

En ese contexto, las autoridades competentes para conocer e investigar lo relacionado con el estudio y análisis de la evolución del

patrimonio de los servidores públicos es la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, su Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial auxiliada de sus Direcciones de Evolución A, B y C, las cuales son directamente responsables de efectuar las investigaciones, auditorías y exámenes de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, para conocer y constatar la veracidad y evolución del patrimonio de éstos, emitiendo los correspondientes Análisis Patrimonial e Informe Contable de análisis patrimonial.

4.4. Resoluciones.

Como hemos podido observar de lo expuesto a lo largo del presente capítulo, para conocer la veracidad de las declaraciones de los servidores públicos, se lleva a cabo el procedimiento de evolución patrimonial, en el cual se realizan las diligencias necesarias para recabar toda aquella información interna o externa que resulte indispensable para verificar el contenido de los documentos que aquellos por obligación presentan ante la Secretaría de la Función Pública.

En esa tesitura, en cualquiera de las modalidades de la evolución patrimonial, es decir, tratándose del Análisis Patrimonial o del Informe Contable de análisis patrimonial, indistintamente después de que se han agotado las diligencias de investigación, haya o no comparecido a la audiencia aclaratoria el evolucionado, la autoridad está obligada a emitir una resolución, esto es, el acto con el cual se concluye el expediente integrado con motivo del estudio de la evolución practicada al servidor público.

Así pues, una vez decidido si se cita o no al sujeto a evolución, en su caso, celebrada la audiencia aclaratoria y desahogadas las pruebas que se hubiesen admitido, esto es, agotadas las fases legales ya descritas, se dicta la resolución que en derecho corresponda, la cual en el caso que nos ocupa, únicamente se constriñe al acuerdo de conclusión del asunto, el cual puede ser en dos sentidos, a saber:

1. Enviar el expediente a la Unidad de Asuntos Jurídicos y/o a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades, ambas áreas de la Secretaría de la Función Pública.

Este caso será procedente cuando se determine que existen elementos bastantes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual como se ha establecido en capítulos anteriores, será competente para conocer del mismo la referenciada Dirección General Adjunta de Responsabilidades.

En el caso, de la intervención de la unidad jurídica, dicho supuesto se surtirá cuando se estime necesaria la investigación de carácter penal por la posible comisión de un ilícito debido al injustificado incremento sustancial del patrimonio del evolucionado, esto es, cuando el servidor público objeto de la verificación no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial, representado por sus bienes, los de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos y aquellos sobre los que se conduzca como dueño durante el tiempo de su encargo o por motivos de éste. En este caso, la Secretaría actuará como coadyuvante del Ministerio Público.

2. Dictar el acuerdo de baja.

Este supuesto opera cuando del análisis practicado al patrimonio del sujeto a evolución, no se obtienen datos que permitan establecer anomalías, incongruencias o desproporciones en el aquel, o bien, porque por el simple transcurso del tiempo se han extinguido las facultades de la autoridad para analizar el patrimonio de los servidores públicos, es decir, por prescripción.

También se podrá dictar el proveído en comento, en el caso de que no se cuente con las declaraciones de situación patrimonial del servidor público y resulte innecesario solicitar información externa.

Cualquiera de las dos determinaciones señaladas deben estar debidamente fundadas y motivadas, es decir, en ellas se precisarán las razones, circunstancias y preceptos legales por los cuales se estima procedente enviar el expediente a la Dirección General citada, a efecto de que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidades; así como aquellas que originen el envío a la Unidad Jurídica para dar intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación; y los aspectos que hicieron concluir que no existen elementos que demuestren irregularidades en la evolución realizada, en su caso, precisar la temporalidad de los hechos que hicieron arribar a la conclusión que no se encuentra vigente la facultad de la autoridad para realizar la mencionada evolución o bien para iniciar el procedimiento disciplinario antes mencionado.

Ahora bien, para emitir las determinaciones anteriores, la autoridad cuenta con los siguientes plazos:

a) Cuando se hubiese determinado citar al evolucionado a la audiencia aclaratoria, la autoridad emitirá su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la comparecencia del evolucionado.

b) En el caso de que el servidor público ofrezca pruebas y le sean admitidas, entonces la autoridad dispondrá de un plazo de diez días hábiles para emitir su fallo, los cuales se computarán una vez que se hubiesen desahogado las probanzas respectivas.

De todo lo expuesto en el presente capítulo, se concluye que el instrumento con el que cuenta la autoridad para verificar la veracidad del contenido de las declaraciones patrimoniales que presentan los servidores públicos es el procedimiento de evolución patrimonial, el cual no es otra cosa que la investigación de los cambios que presenta el patrimonio de los declarantes, en el que se recopila toda la información relacionada con aquella que proporciona el propio evolucionado mediante sus respectivas declaraciones y se analiza para conocer si existen incongruencias, desproporciones, omisiones o falsedades en sus manifestaciones, ello con el objeto de supervisar y controlar que su patrimonio nunca sea superior a los ingresos lícitos que pudiera obtener.

Lo anterior, se traduce simplemente en una indagación previa al procedimiento administrativo disciplinario, en la inteligencia que en el caso de detectar alguna de las irregularidades enunciadas, lo procedente será citar al presunto infractor al procedimiento previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, independientemente de que hubiese comparecido y ofrecido pruebas el servidor público durante la investigación de evolución patrimonial.

Asimismo conocimos que existen dos tipos de evolución patrimonial, como lo es, el Análisis Patrimonial y el Informe Contable del análisis patrimonial y que en cualquiera de dichas etapas, o bien, en ambas, se otorga al servidor público la garantía de audiencia, para lo cual es legalmente citado a efecto de que realice las aclaraciones correspondientes y ofrezca pruebas.

Que una vez concluida la investigación y contando con los análisis señalados, o bien, con cualquiera de ellos, la autoridad resuelve el expediente, consistiendo su resolución únicamente en determinar si lo turna para que se inicie el respectivo procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la ley de la materia, y/o a efecto de dar intervención al Ministerio Público de la Federación, o bien, lo da de baja por falta de elementos o prescripción de sus facultades.

Ahora bien, de todo lo visto a lo largo de los cuatro capítulos que conforman el presente trabajo y principalmente de éste último, relativo al procedimiento de evolución patrimonial, podemos deducir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se motivó, entre otras cosas, por el intento de prever la mayoría de circunstancias posibles donde se pueda presentar la corrupción administrativa, así como modificar los instrumentos legales donde existan omisiones o imprecisiones que abran ese tipo de circunstancias, al considerar que las lagunas legales, una mala tipificación de la conducta que pueden dar origen a responsabilidades, la inconsistencia o contradicciones en los ordenamientos legales, favorecen el desarrollo de la corrupción, así como con la finalidad de diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia, sino operativamente viables de observar y vigilar.

En ese contexto, en la iniciativa de la mencionada ley federal, se propusieron diversas reformas en materia de registro patrimonial de los servidores públicos, con la finalidad de garantizar el desempeño honesto y responsable de éstos y evitar actos de corrupción consistentes en que obtengan los provechos o beneficios indebidos que se les hubieren prometido, una vez que se separen de sus encargos, o bien durante el ejercicio de los mismos.

En razón de ello, la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su título tercero, capítulo único, contiene disposiciones relativas al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, en las que se establecen, entre otras, quienes están obligados a presentar declaración patrimonial, en qué plazos han de presentarse, qué es lo que debe declararse, en qué términos debe declararse y las consecuencias de no dar cumplimiento a dichas obligaciones.

Ahora bien, la invocada ley federal, establece para el caso de que un servidor público en su declaración patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21 de dicho ordenamiento especial, que se hará a acreedor a determinadas sanciones.

Por otra parte, dispone que la Secretaría de la Función Pública podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos. En este rubro, señala que cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a sus ingresos

lícitos, lo podrá citar para que manifieste lo que a su derecho convenga, estableciendo para ello el mecanismo que debe seguirse para llevar a cabo tal citación.

Sin embargo, es de apuntarse que los dos supuestos antes mencionados, es decir, cuando un servidor público en su declaración patrimonial de manera intencional falta a la verdad en relación con lo que tiene obligación de manifestar, así como en el caso de que existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que su patrimonio es notoriamente superior a sus ingresos lícitos, derivan o se detectan a través de las investigaciones o auditorías realizadas por la mencionada dependencia del ejecutivo federal, así como por denuncias o quejas, observándose que únicamente para el primero de los casos se establecen las sanciones a que se hacen merecedores los responsables, sujetando ello a la previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el invocado artículo 21 del ya citado ordenamiento jurídico, y para el segundo, se prevé la opción, de citarlo previamente a dicho procedimiento, para que manifieste lo que a su derecho convenga, sin establecer las sanciones a imponer.

No obstante lo anterior, en los dos supuestos referidos, actualmente en la Secretaría de la Función Pública, previo a la sustanciación del mencionado procedimiento previsto por el artículo 21 de la referenciada ley, durante la fase de evolución patrimonial, se concede a los presuntos infractores la garantía de audiencia, habida cuenta que son citados personalmente y se les hacen saber los hechos que motivan la investigación, esto es, las incongruencias detectadas en su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días contados a partir de la recepción del citatorio formulen las aclaraciones pertinentes y una vez desahogadas las pruebas admitidas, se emita resolución.

Las diligencias que se llevan a cabo previo a la sustanciación del procedimiento contemplado por el mencionado dispositivo legal 21, como es la citación y el desahogo de pruebas mencionadas, en la práctica resulta innecesario agotarlas, ya que se traducen en tiempos prolongados e infructuosos que a la postre obstaculizan, el fin de la ley y del propio procedimiento, pues no se previene, detecta y corrige con oportunidad las faltas en que incurren los servidores públicos por inobservancia a sus obligaciones en cuanto a situación patrimonial.

Lo anterior, es así, en virtud de que dichas actuaciones se desahogan en alguna de las Direcciones de Evolución Patrimonial, las que, como hemos visto, pueden citar al servidor público cuantas veces sea necesario, y una vez que éste realizó las aclaraciones que estimó conducentes y se desahogaron la pruebas que ofreció para sustentar sus manifestaciones, determina las cuestiones que quedaron aclaradas y aquellas que no, y la resolución que en este caso se emite, es únicamente la de devolver el expediente a la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, la que de nueva cuenta analiza las incongruencias u omisiones detectadas, con apoyo en los aspectos contables-financieros de la mencionada Dirección de Evolución, y de acuerdo a sus facultades determina si existen o no más diligencias por practicar, o si en su caso, es necesario volver a citar al servidor público; sin embargo, regularmente sin realizar diligencia alguna, turna el expediente a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades para que ésta proceda conforme a sus atribuciones, esto es, inicie el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos contemplado en el ya referido dispositivo legal; además, de que no debe pasar inadvertido que las tres áreas que conocen del asunto con motivo de las investigaciones realizadas al patrimonio de un servidor público

(Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, Dirección de Evolución y Dirección General Adjunta de Responsabilidades), dependen de una misma unidad administrativa, como lo es, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

De lo anterior, resulta incongruente y ocioso que en las áreas de evolución patrimonial se cite en más de una ocasión al evolucionado y se analice en dichas direcciones, en más de tres ocasiones el expediente integrado en las mismas; amén, de que también la mencionada Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial una vez que recibe el expediente con los análisis respectivos, determina la práctica de nuevas actuaciones, incluso citar otra vez al investigado, cuando las diligencias para su integración se realizan previo acuerdo con dicha Dirección General.

En esa tesitura, se puede observar que resulta innecesario llevar a cabo la realización de las actuaciones en comento, si finalmente de manera indistinta cuando de las investigaciones o auditorias realizadas, esto es, del Análisis Patrimonial y/o del Informe Contable de análisis patrimonial existen evidencias de falsedad, omisiones o incongruencias en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de ley, ello dará inicio al procedimiento previsto por el precepto legal ya aludido, estimándose por tal razón que las diligencias previas al mismo, se traducen en trámites meramente burocráticos y prolongados ya que no aportan beneficio alguno en la administración pública ni al sujeto a investigación, pues de cualquier forma se iniciará en su contra el correspondiente procedimiento de responsabilidades, motivos por los cuales se estima que resulta suficiente que durante la etapa de evolución patrimonial en vía de investigación se allegue de todos los elementos que guarden relación con los datos que proporciona el servidor público en sus

declaraciones, como son los obtenidos del Registro Público de la Propiedad o del Comercio del Distrito Federal y/o de los estados de la República Mexicana, Registro vehicular del Distrito Federal o de las Entidades Federativas de que se trate, información de naturaleza bancaria, fiscal, hacendaría y la que proporcionen otros órganos internos de control, ya que ello indistintamente dará noticia, y en su caso, arrojará los datos bastantes para determinar si existe o no alguna anomalía en el patrimonio del evolucionado, o bien, si éste ha falseado la información rendida. Lo que indudablemente, reducirá los tiempos de investigación a favor del propio evolucionado y de la administración pública, pues incluso en el momento de que se cuente con toda la información antes referenciada, se podrán emitir simultáneamente tanto el Análisis Patrimonial como el Informe Contable de Análisis Patrimonial, los cuales recordemos se refieren a momentos diferentes dentro del procedimiento de evolución patrimonial, sin embargo se observa van encaminados al mismo fin, es decir, a verificar la legalidad del patrimonio del servidor público, y lo único que los hace diferentes es la comparecencia de éste, en virtud de que el segundo de los exámenes referenciados se realiza después de que compareció el evolucionado a la audiencia aclaratoria, empero nada impide que se realice sin dicha comparecencia si el estudio que se efectúa es de carácter financiero-contable sobre lo manifestado en las declaraciones patrimoniales contra la documentación recabada en la investigación, inclusive de la realización simultánea de dichos análisis, pudieran obtenerse los datos suficientes para determinar dar de baja el expediente instaurado, sin citar en una sola ocasión al involucrado.

Aunado a todo lo anterior, el que dicha circunstancia la hacen valer los presuntos infractores durante la correspondiente audiencia de ley celebrada en el procedimiento de responsabilidades administrativas, al argumentar en su defensa, entre otras cosas, un acto de molestia por ser

citados en dos ocasiones por los mismos hechos, en el menor de los casos, pues es importante destacar que, durante el procedimiento de evolución patrimonial puede ser llamado a comparecer en más de dos ocasiones, esto es, durante el Análisis Patrimonial y en el Informe Contable de Análisis Patrimonial, lo que evidentemente lejos de constituir un respeto a la garantía de audiencia, se traduce en completos actos de molestia; otro aspecto de su defensa, lo constituye el hecho de que se remiten a su declaración rendida y pruebas ofrecidas ante el personal de la Dirección de Evolución Patrimonial, esto es, no aportan mayores datos, convirtiendo así al procedimiento de responsabilidades en un mero formalismo, cuando es éste el único medio legal determinante para fincar responsabilidad administrativa y, en su caso, imponer las sanciones previstas en la ley, sin que ello signifique afectar la adecuada defensa de los investigados, ya que es precisamente durante la sustanciación de este sumario, donde podrán hacer valer todos aquellos aspectos que estimen a su favor, es decir, declarar respecto de los hechos u omisiones que se les atribuyan, su derecho a ser asistidos de un defensor y a ofrecer las pruebas que estimen conducentes y que tengan relación con las conductas imputadas, y en el que además se resuelva su situación jurídica de una manera definitiva, al dictarse la resolución en la que se concluye sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, contrario a lo que sucede en el procedimiento de evolución patrimonial en el que únicamente se decide si se turna el expediente para iniciar el procedimiento de responsabilidades y/o se da intervención al Unidad de Asuntos Jurídicos a efecto de decidir la intervención de la Representación Social de la Federación, lo que innegablemente lo coloca en un estado de incertidumbre jurídica.

A mayor abundamiento, es de señalarse que de lo anterior puede apreciarse una duplicidad de actuaciones durante el procedimiento de

evolución patrimonial, ya que en sus dos etapas, es decir, tanto en el Análisis Patrimonial como en el Informe Contable se realizan las mismas diligencias, pues en ambos se recaba la información bancaria, financiera, hacendaría, de registro de propiedades y comercio, vehicular, la adicional de otros órganos internos de control y de las dependencias del ejecutivo federal; asimismo, en los dos momentos, en la praxis, indistintamente se cita al involucrado a la audiencia aclaratoria, la única diferencia que pudiera existir en tales fases, es que en el informe contable se toma en consideración las pruebas y datos aportados por el evolucionado; sin embargo, ello siempre se realiza durante el procedimiento administrativo de responsabilidades, habida cuenta que al momento de emitir la resolución que pone fin al procedimiento, se está en la obligación de valorar todas y cada una de las pruebas que ofrece el presunto infractor, así como las constancias que integran el disciplinario; además, no debe de perderse de vista, que los dos momentos que abarca la evolución los lleva a cabo la misma Dirección de Evolución; amén, de que los términos en que esta redactada la ley de la materia, permite establecer que no es necesario llevar a cabo la enunciada citación, en la inteligencia de que otorga la alternativa de practicar o no dicha actuación, es decir, no lo establece como obligación, al señalar en su artículo 41 expresamente “podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga”, luego entonces, es evidente que queda al arbitrio de la autoridad el realizar o no esa actuación, por lo que no puede entenderse como una situación necesaria, máxime si se considera que, como antes se ha visto, el investigado innegablemente hará uso de ese derecho, esto es, de su garantía de audiencia durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidades, de ahí que se estime innecesario citar durante el procedimiento de evolución patrimonial al servidor público a la audiencia aclaratoria, pues ello en nada afectaría su defensa, en la inteligencia que sólo se trata de una etapa de investigación previa al procedimiento

disciplinario señalado, y será en éste donde podrá ser oído en su defensa y ofrecer pruebas, respetándose indudablemente sus garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica.

Además, al no desahogarse las diligencias mencionadas, se prevendrían futuros daños, en el caso de que dichos disciplinarios resultaran adversos tanto a los intereses del investigado como al Estado, pues entre más tiempo transcurra para llegar a su resolución, más beneficios y perjuicios le genera al presunto infractor, ya que durante el tiempo de la investigación, desde que es citado por primera ocasión, (procedimiento de evolución patrimonial) se encuentra ante la incertidumbre jurídica; sin embargo, también le puede causar beneficios que inevitablemente perjudican al servicio público, habida cuenta de que al no detectar, prevenir y sancionar con oportunidad conductas irregulares se ocasionaría que aquellos que no se ajusten a los principios que rigen sus obligaciones tengan la opción de seguir cometiéndolas, como sería en los casos en los que se detecta un incremento injustificado de patrimonio durante el desempeño de sus funciones, el cual de no detenerlo oportunamente se seguiría ilícitamente incrementando, esto es, no se prevendría con eficacia la corrupción en la Administración Pública Federal.

En razón de lo anterior, se plantea la necesidad de que una vez que se detecte que presuntamente un servidor público no presentó con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, así como un posible injustificado incremento sustancial en su patrimonio, se remita de manera inmediata, sin citar previamente al presunto infractor, el expediente correspondiente al área facultada para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto por el artículo 21 de la ley federal de la materia, pues para ello resulta suficiente la información recabada en evolución patrimonial, dado que con ella se puede emitir el

Análisis Patrimonial y el Informe Contable de Análisis Patrimonial, sin resultar necesaria la comparecencia aclaratoria del evolucionado, pues de esa forma se evitaría duplicidad de actuaciones, investigaciones prolongadas, y podría contribuirse a que dicho ordenamiento legal cumpla su objetivo fundamental de combatir la corrupción, toda vez que así también se contribuiría a que este procedimiento sea realmente expedito y funcional.

CONCLUSIONES

1. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se motivó, entre otras cosas, por el intento de prever la mayoría de circunstancias posibles donde se pueda presentar la corrupción administrativa, así como con la finalidad de diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia, sino operativamente viables de observar y vigilar.

2. La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, impone a todos los servidores públicos de la administración pública federal obligaciones al recibir el cargo, durante el desarrollo del mismo, al concluirlo y posteriormente al término de éste.

3. Cuando los sujetos de la ley, incumplen o no observan sus deberes incurren en infracciones y, en consecuencia, en responsabilidad administrativa.

4. Aquellos servidores públicos que con sus acciones u omisiones falten a los principios de lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, cuya observancia es obligatoria, se harán merecedores a las sanciones previstas por la mencionada ley federal, previa sustanciación del procedimiento de responsabilidades administrativas contemplado en el artículo 21 de dicho ordenamiento legal.

5. El procedimiento administrativo disciplinario es el instrumento con que cuenta la Administración Pública Federal, para investigar y, en su caso, sancionar las conductas irregulares en que incurren sus servidores públicos, siendo legalmente oídos en su defensa.

6. Dentro de las obligaciones que tienen todos los servidores públicos sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como aquellos que determine fundada y motivadamente el Secretario de la Función Pública, se contempla la de presentar oportuna y verazmente la declaración de situación patrimonial. La mencionada ley especial, en su título tercero, capítulo único, contiene disposiciones relativas al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, en las que se establecen, entre otras, quienes están obligados a presentar declaración patrimonial, en qué plazos han de presentarse, qué es lo que tiene que declararse, en qué términos debe declararse y las consecuencias de no dar cumplimiento a dichas obligaciones.

7. Existen tres tipos de declaración patrimonial: inicial, la cual se deberá presentar dentro de los sesenta días naturales siguientes en que tome posesión del encargo; de conclusión, misma que se presenta dentro de los sesenta días naturales siguientes al término de la encomienda; y, la de modificación, ésta se presenta cada año, durante el mes de mayo.

8. La declaración patrimonial se presenta obligatoriamente a través de Internet por medio del programa informático DECLARANET y como excepción por medio magnético y formato impreso.

9. Las autoridades competentes para conocer en materia de declaración de situación patrimonial lo es la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, la Dirección General Adjunta de Situación Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados.

10. Ante el incumplimiento de presentar la meritada declaración patrimonial, así como rendirla deliberadamente sin verdad, se impondrán

sanciones que van desde la suspensión del empleo cargo o comisión por el término de tres días hasta la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público por cinco años.

11. El procedimiento de evolución patrimonial es el instrumento que utiliza la autoridad para verificar la veracidad del contenido de las declaraciones patrimoniales que presentan los servidores públicos, el cual no es otra cosa que el análisis de los cambios que presenta el patrimonio de los declarantes, ello con el objeto de supervisar y controlar que éste nunca sea superior a los ingresos lícitos que pudiera obtener.

12. Existen dos tipos de evolución patrimonial, como lo es, el Análisis Patrimonial y el Informe Contable del Análisis Patrimonial y en cualquiera de dichas etapas se puede citar al servidor público a una audiencia aclaratoria.

13. Una vez que se cuenta con el Análisis Patrimonial y/o el Informe Contable la autoridad resuelve el expediente, determinado si lo turna para que se inicie el respectivo procedimiento administrativo de responsabilidades previsto en el artículo 21 de la ley de la materia, y/o a efecto de dar intervención al Ministerio Público de la Federación, o bien, lo da de baja por falta de elementos o prescripción de sus facultades.

14. En la actualidad en la Secretaría de la Función Pública, previo a la substanciación del procedimiento previsto por el artículo 21 de la referenciada ley, indistintamente se concede a los sujetos a evolución patrimonial la garantía de audiencia, habida cuenta que son citados personalmente y se les hacen saber las incongruencias detectadas en su patrimonio, para que dentro del plazo fijado por la ley, formulen las

aclaraciones pertinentes y ofrezcan pruebas.

15. Las diligencias que se llevan a cabo previo a la sustanciación del procedimiento contemplado por el mencionado artículo 21, como es la citación y el desahogo de pruebas mencionados, en la praxis resulta innecesario agotarlas, ya que se traducen en tiempos prolongados e infructuosos que a la postre obstaculizan, el fin de la ley y del propio procedimiento, pues no se previene, detecta y corrige con oportunidad las faltas en que incurren los servidores públicos por inobservancia a sus obligaciones en cuanto a situación patrimonial.

16. Lo anterior, es así, en virtud de que dichas diligencias durante el procedimiento de evolución patrimonial se pueden efectuar cuantas veces sea necesario, lo que indiscutiblemente dilata la investigación; amén, de que una vez que se ha concluido con dicha pesquisa, la resolución que en este caso se emite en el expediente de evolución patrimonial, es únicamente la determinación de si existen o no elementos para turnar el asunto a la autoridad competente, quien en el ámbito de su competencia considerará si inicia o no el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos; además, debe tomarse en cuenta que las autoridades que conocen del asunto con motivo de las investigaciones realizadas al patrimonio de un servidor público, como lo son la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, Dirección de Evolución y Dirección General Adjunta de Responsabilidades, dependen de una misma unidad administrativa, esto es, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, es decir, la investigación relacionada con la evolución del patrimonio de un servidor público se centra prácticamente en una misma autoridad, de ahí que resulte procedente que sea únicamente el área que inicie el procedimiento disciplinario quien cite al evolucionado.

17. De lo anterior, resulta incongruente e innecesario que en las áreas de evolución patrimonial se cite al evolucionado y se desahoguen pruebas, pues dichas actuaciones se traducen en trámites meramente burocráticos ya que no aportan beneficio alguno a la administración pública ni al sujeto a investigación, habida cuenta que de cualquier forma durante el respectivo procedimiento de responsabilidades se citará al presunto infractor a efecto de que declare en relación a los hechos que se le atribuyen, concediéndosele el término legalmente establecido para ofrecer pruebas, además de tener derecho a ser asistido por un defensor, luego entonces, es evidente que si se cita en el procedimiento de evolución patrimonial al investigado nos encontramos ante una duplicidad de actuaciones.

18. Con la práctica de las diligencias previas al referenciado procedimiento disciplinario, se le resta a éste la importancia debida, en la inteligencia de que es el único medio legal determinante para fincar responsabilidad administrativa a los servidores públicos y, en su caso, imponer las sanciones previstas en la ley, y con la práctica de las actuaciones en comento, se convierte en un procedimiento de mero trámite, cuando sabemos que esa no fue la intención del legislador en la ley que regula dicho sumario.

19. De igual forma resulta innecesario citar al servidor público sujeto a evolución patrimonial previo al procedimiento de responsabilidades, pues si bien es cierto que sus manifestaciones y pruebas ofrecidas serán objeto de estudio y materia del Informe Contable de Análisis Patrimonial, no menos verdad lo es que, como antes se dijo, ello siempre se realiza durante el procedimiento administrativo de responsabilidades, habida cuenta que al momento de emitir la resolución que pone fin al disciplinario,

obligadamente la autoridad emisora debe valorar todas y cada una de las pruebas que ofrece el presunto infractor, así como las constancias que integran el sumario.

20. Al no desahogarse las diligencias mencionadas, se prevendrían futuros daños, en el caso de que dichos disciplinarios resultaran adversos tanto a los intereses del investigado como al Estado, pues entre más tiempo transcurra para llegar a su resolución, más beneficios y perjuicios le genera al presunto infractor, ya que durante el tiempo de la investigación, desde que es citado por primera ocasión, (procedimiento de evolución patrimonial) se encuentra ante la incertidumbre jurídica; sin embargo, también le puede causar beneficios que inevitablemente perjudican al servicio público, en la inteligencia de que al no detectar, prevenir y sancionar con oportunidad conductas irregulares se ocasionaría que aquellos que no se ajusten a los principios que rigen sus obligaciones tengan la opción de seguir cometiéndolas, como sería en los casos en los que se detecta un incremento injustificado de patrimonio durante el desempeño de sus funciones, el cual de no detenerlo oportunamente se seguiría ilícitamente incrementando, esto es, no se prevendría con eficacia la corrupción en la Administración Pública Federal.

21. Se plantea la necesidad de que una vez que se detecte que un servidor público no presentó con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, así como incremento sustancial en su patrimonio, se remita de manera inmediata, sin citar previamente al presunto infractor, el expediente correspondiente al área facultada para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades previsto por el artículo 21 de la ley federal de la materia, pues de esa forma se evitaría duplicidad de actuaciones, investigaciones prolongadas, y podría contribuirse a que dicho ordenamiento legal cumpla su objetivo

fundamental de combatir la corrupción, toda vez que así también se contribuiría a que este procedimiento sea realmente expedito y funcional.

OBRAS CITADAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo Q-Z, Porrúa-UNAM, México. p. 277.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

ORTÍZ SOLTERO Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999. p. 154.

PINA Rafael de, y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*, 23a. Edición, Porrúa, México, 1996. p. 420.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9a. Edición Editorial Harla, México, 1998. p. 218.

SANTOS AZUELA, Héctor. *Teoría General del Proceso*, Editorial McGraw Hill, México, 2000. p. 116.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Marco jurídico y trascendencia de la renovación moral de la sociedad mexicana. El control interno de la Administración Pública Federal", *Revista Mexicana de Justicia*, número 4, volumen III, Consejo Editorial, México, octubre-diciembre de 1986, p. 34-35.

CASTRO VÁZQUEZ Raúl. *Contraloría Gubernamental*, 1a. Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1996. p. 177.

Secretaría de la Función Pública, Sistema Declaranet, Página <http://declaranet.gob.mx/quedecpat.html>, México, 2005.

Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de Diciembre de 2002.

Diccionario Básico de la Lengua Española, 2ª Edición, Larousse, México, 2004.

Diccionario Enciclopédico, Océano, México, 1998.

Secretaría de la Función Pública. “Evolución Patrimonial”, Procedimiento de calidad, Revisión 4, junio de 2005, p. 7.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, 2a. Edición, Porrúa, México, 1999.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Procesal Civil*, 8a. Edición, Porrúa, México, 2001.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 10a. Edición, Porrúa, México, 2001.
- ARMENTIA CALDERÓN, Gonzalo M. *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa México, 2003.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, Editorial UNAM, Oxford University Press, México, 1999.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Trillas, México, 1990.
- BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, 6a. Edición, Porrúa, México, 1999.
- BURGOA O., Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 30a. Edición, Porrúa, México, 1998.
- BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*, 6a. Edición, Porrúa, México, 1985.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.
- CASTRO VÁZQUEZ Raúl. *Contraloría Gubernamental*, 1a. Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1996.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1986.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel LUCERO ESPINOSA. *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Editorial Porrúa, México, 1999.
- DORANTES TAMAYO, LUIS. *Teoría del Proceso*, 8a. Edición, Porrúa, México, 2002.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo*, 3a. Edición Porrúa, México, 2000.

- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*, Editorial Oxford University Press, México, 1998.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9a. Edición Editorial Harla, México, 1998.
- LARA ZÁENZ, Leoncio. *Procesos de Investigación Jurídica*, 6a. Edición, Porrúa, México, 2003.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 2a. Edición, Porrúa, México, 1992.
- MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. *Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal*, 9a. Edición, Porrúa, México, 2000.
- MARGÁIN M., Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, 2a. Edición, Porrúa, México, 1992.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Legitimidad*, 9a. Edición, Porrúa, México, 2000.
- MARTÍNEZ ANZUREZ, Luis Miguel. *Controles y Responsabilidades en el Sector Público*, Editorial Plaza y Valdés, México, 2004.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Primero y Segundo Curso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford University Press, México, 2000.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Fundamentos del Derecho Público*, 2a. Edición, McGraw Hill, México, 1996.
- MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*, Editorial Porrúa, México, 1995.
- MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12a. Edición, Porrúa, México, 1993.
- OLVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, 7a. Edición, Porrúa, México, 1997.
- ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, 15a. Edición, Porrúa, México, 1994.
- PINA, Rafael de, y José CASTILLO LARRAÑAGA. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México, 1978.
- PINA, Rafael de, y José CASTILLO LARRAÑAGA. *Derecho Procesal Civil*, 19a. Edición, Porrúa, México, 1990.
- SANTOS AZUELA, Héctor. *Teoría General del Proceso*, Editorial McGraw Hill, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Primer Curso, 22a. Edición, Porrúa, México, 2001.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA O., Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6a. Edición, Porrúa, México, 2000.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2003.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo*, volumen 3, 2a. Edición, Oxford University Press, México, 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Burocrático*, volumen 5, 2a. Edición, Oxford University Press, México, 2000.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 14a. Edición, Porrúa, México, 1981.

PINA Rafael de, y Rafael de PINA VARA. *Diccionario de Derecho*, 23a. Edición, Porrúa, México, 1996.

LEGISLACIÓN Y OTRAS FUENTES

Código Federal de Procedimientos Civiles, Agenda Civil del D.F., Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Código Federal de Procedimientos Penales, Agenda Penal del D.F., Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

RUEDA VELÁZQUEZ, Javier. "Alternativas para el mejoramiento de los esquemas de responsabilidades y situación patrimonial de los servidores públicos", *Control*

Gubernamental, año IV, número 8, México, 23 y 24 de noviembre de 1995, p. 57-112.

ENG GÓMEZ, Jorge Luis. "Reflexiones sobre combate a la corrupción", *Control Gubernamental*, año V, número 10, México, octubre de 1996, p. 355-377.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. "El juicio de responsabilidad", *Revista Mexicana de Justicia*, número 2, volumen 1, Consejo Editorial, México, septiembre–octubre de 1979, p. 7-20.

FLORES, OSCAR. "La responsabilidad de los funcionarios y la hacienda pública", *Revista Mexicana de Justicia*, número 12, volumen II, Consejo Editorial, México, mayo-junio de 1981, p. 155-162.

VÁZQUEZ DE FORGHANI, Angela. "La corrupción: un obstáculo para el Desarrollo", *Revista Mexicana de Justicia*, número 3, volumen IV, Consejo Editorial, México, julio-septiembre de 1986, p. 87-114.

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Marco jurídico y trascendencia de la renovación moral de la sociedad mexicana. El control interno de la Administración Pública Federal", *Revista Mexicana de Justicia*, número 4, volumen III, Consejo Editorial, México, octubre-diciembre de 1986, p. 17-42.

