

301809

50  
zy.



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**

**ESCUELA DE DERECHO**

**Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México**

**"LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA  
LEGISLACION FEDERAL MEXICANA"**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**

**QUE PARA OBYENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A ;**

**ALEJANDRA URRUTIA BOLAÑOS**

**Primera Revisión:**

**Lic. Abelardo Arguello O.**

**Segunda Revisión:**

**Lic. Gabriel Monforte E.**

**MEXICO, D. F.**

**NOVIEMBRE DE 1990**



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.

**I N D I C E**

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA  
LEGISLACION FEDERAL MEXICANA**

**INTRODUCCION.**

**CAPITULO PRIMERO**

**ANTECEDENTES HISTORICOS**

**PAGINA**

1.- ROMA.....	1
2.- ESPAÑA.....	6
3.- MEXICO.....	16
4.- OTROS PAISES.....	36

**CAPITULO SEGUNDO**

**LA RESPONSABILIDAD**

1.- CONCEPTO.....	40
2.- CLASIFICACION.....	42
3.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS...	53
a).- PENAL.....	53
b).- CIVIL.....	59
c).- POLITICA.....	63
d).- ADMINISTRATIVA.....	70

**CAPITULO TERCERO**

**LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS.**

1.- CONCEPTOS.....	77
2.- EXPOSICION DE MOTIVOS.....	94
3.- DEBATES DE LA LII LEGISLATURA RELATIVOS A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	106

**CAPITULO CUARTO**

**ANALISIS DEL TITULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. PAGINA**

1.-	EL PROCEDIMIENTO EN LA DETERMINACION DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	121
	a).- NATURALEZA JURIDICA.....	121
	b).- SUJETOS.....	126
	c).- OBJETO.....	128
2.-	LAS OBLIGACIONES Y FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	128
3.-	INSTAURACION Y DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO.....	135
4.-	MEDIOS DE IMPUGNACION.....	148
5.-	LA PRESCRIPCION.....	158
	CONCLUSIONES.....	163
	BIBLIOGRAFIA.....	175

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

El interés político que se dejó sentir en el régimen anterior de la "Renovación Moral", y en el actual con el respeto a los "Derechos Humanos", para encontrar los medios adecuados para exigir responsabilidad a aquellas personas que con su mala o negligente actuación desvían los cauces legales en el desarrollo de la Administración Pública del Estado Mexicano, ha despertado la inquietud por el tema; sin embargo, ante la amplitud del mismo y la imposibilidad de cubrir satisfactoriamente todos los aspectos, hemos encausado nuestra inquietud académica únicamente a la responsabilidad administrativa, consagrada en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cuyo estudio nos avocaremos en el presente trabajo de investigación.

Es así que en el primer capítulo acudimos a los antecedentes históricos, a fin de que en la medida de lo posible, se haga propicia una mejor comprensión acerca del tema que nos ocupa, sin llegar a un estudio exhaustivo del mismo por exceder a nuestro objeto de estudio; viajando a través de la historia y del tiempo, desde Roma a España, para llegar finalmente a nuestra

República, porque consideramos que el derecho antiguo ha tenido gran influencia en nuestro sistema jurídico.

En la segunda parte de este trabajo, hicimos referencia a algunos tipos de responsabilidad, con el propósito de procurar una perspectiva amplia de dicho término, toda vez que existe la convicción de que hay tantas clases de responsabilidades como actividades del hombre.

Nos hemos referido en el tercer capítulo de la presente tesis, a la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a los debates de la LII Legislatura, tratando de dilucidar en ellos el espíritu del legislador, así como las propuestas que hubo en contra del citado ordenamiento, con el objeto de normar un criterio más amplio acerca del mismo.

Por otra parte, con base en las disposiciones del Título Tercero de la Ley que nos ocupa, hemos analizado el Procedimiento Administrativo de determinación de responsabilidades, las obligaciones de los servidores públicos, los medios de impugnación con que cuentan, así como la figura de la prescripción.

Por último, llegamos a las conclusiones que versan sobre el contenido de los capítulos que conforman la estructura de la presente tesis, u otras que pretenden ser propuestas tendientes a subsanar en lo posible, algunas faltas que según nuestro leal saber y entender, contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, no dejamos de reconocer que no basta con tener disposiciones normativas adecuadas, sin contradicciones, satisfechas de contenido jurídico y apegadas a las necesidades socio-político-económicas de nuestros tiempos, ya que es imprescindible darles vida y aplicarlas objetivamente, y sólo así podremos conocer su eficiencia y adquirir la experiencia necesaria, que permita perfeccionar las leyes que nos rigen.

Por lo anterior y teniendo la seguridad de que el presente trabajo de investigación no satisfaga en lo absoluto, todas las inquietudes del conocimiento jurídico en la materia que nos ocupa, respetuosamente pido al Honorable Jurado, su benevolencia en vuestro juicio al juzgarlo, considerando para ello la noble intención y mi honesta voluntad de superación académica.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### 1.- ROMA.

La importancia de iniciar este capítulo con el estudio del Derecho Romano, se debe a que como acertadamente lo señala el maestro Raúl Lemus García, en el sentido de que "si tomamos en cuenta que Roma fue, a través de la ilustre y sabia labor de sus "prudentes", distinguidos por su extraordinaria sapiencia, por su claro talento, por su inteligencia vivaz y altas virtudes de honestidad, austeridad, rectitud e integridad, quien sienta las bases de la ciencia del derecho".<sup>(1)</sup>

Es así que haciendo una somera remembranza de la historia de esta ciudad, recordaremos que se divide en tres periodos, a saber; la época Monárquica, la de la República y la del Imperio, determinándose el principio y fin de cada uno de estos periodos por la estructura política que prevaleció en ellos, dándose tales cambios paulatinamente.

De manera que, dentro de la organización política de la Roma Monárquica existieron tres órganos fundamentales que fueron: el rey, el senado y los comicios por curias;

---

(1) Lemus García, Raúl; "Derecho Romano"; Ed. Lima, México, D.F., 1979, p. 16

el rey fue reemplazado por dos magistrados patricios con igualdad de poderes, a los que se les dio el nombre de cónsules, cuyo poder comprendía el mando de los ejércitos, la administración y el poder judicial, eran elegidos anualmente por los comicios por centurias.

Tales magistrados eran nombrados por los comicios, pero la lista de candidatos tenía que pasar por el sacerdocio, el cual debía manifestar si aquéllos eran del agrado de las deidades, situación que se prestaba a muchos abusos, ejercían su función durante un año y no recibían salario, debiéndose conformar con el honor de ejercer el cargo, de aquí que a las magistraturas se les llamaba honores.

En aquella época, fuera de Italia, Roma estaba representada en las provincias por un administrador romano que se le daba el nombre de procónsul o prepetor, ejercía el cargo por un año, agravando este cambio anual la corrupción, misma que empezó a extenderse a finales de la República, ya que en ese periodo, un alto funcionario consideraba penoso aceptar un salario a razón del desempeño de un cargo prestigiado, y, "en vista de tan altos ideales, no le quedaba más remedio que robar", según la cinica expresión de B. Brecht.<sup>(2)</sup>

(2) Floris Margadant, Guillermo; "El Derecho Privado Romano"; Ed. Esfinge, S.A., México, D.F., 1975, p. 36.

De tal suerte que, para combatir la corrupción se ventilaban procesos en contra de los administradores inmorales; y como la defensa era muy cara, el que robaba tenía que robar lo suficiente para que le alcanzara a cubrir los gastos de esos procesos.

En relación al ingreso en el cargo, en la época Monárquica se empleaba coacción jurídica para obligar a ser magistrado, de manera que no era costumbre que los funcionarios hicieran una declaración formal de aceptación del cargo, ni mediara un espacio de tiempo entre el nombramiento y la toma de posesión, siendo las principales características de la magistratura, en ese periodo, la unicidad y la vitalidad. En tiempo de la República tales características quedaron abolidas, fijándose al cargo republicano límites de tiempo para el desempeño del mismo, en forma tal que, en el momento en que Pompeyo prolongó su imperio, así como sus sucesores, empezó a decaer la República.

Por lo que hace a la cesación del cargo, cabe mencionar que, una vez transcurrido el tiempo de duración del mismo, se cesaba por ministerio de ley, despidiéndose el magistrado solemnemente de la ciudadanía y jurando no haber actuado, con conocimiento de causa, en contra de las leyes; si se dejaba el cargo por haber cumplido con la comisión conferida, tenía que declarar públicamente

que lo abdicaba. No obstante que no estaba permitido obligar a un funcionario a que renunciara a la magistratura, con frecuencia se les presionaba para que lo hicieran, sin llegar a privárseles formalmente del cargo. Sin embargo, en los tiempos posteriores a la República si llegó a suceder.

Asimismo, al momento de la cesación, los únicos obligados a rendir cuentas de su gestión, eran los cuestores, ya que eran los administradores de la caja del Estado. En un principio estos funcionarios rendían cuentas exclusivamente a los magistrados supremos, pero cuando el nombramiento de aquélla empezó a depender de los comicios, quedaron obligados a rendirles a sus sucesores, y una vez revisadas por éstos, pasaban al senado.

En lo relativo a la responsabilidad de los magistrados en Roma, cabe señalar que éstos no eran ni más ni menos responsables por los actos ejecutados, que lo que eran los particulares por sus acciones u omisiones. Ahora bien, el procedimiento que se aplicaba a los magistrados que incurrían en responsabilidad en el ejercicio de su cargo era el mismo que se aplicaba a cualquier romano por actos que ameritaran un litigio. Tanto los ciudadanos como los no ciudadanos podían entablar incluso acción contra los funcionarios públicos

por robo e injurias, equiparándose el ladrón de bolsillos al cónsul concusionario. En algún tiempo se hizo uso, para perseguir las concusiones de los servidores públicos, de un procedimiento más riguroso y en la evolución ulterior del proceso civil, que gradualmente fue constituida por desempeñar un cargo público, fue motivo suficiente para que aún el procedimiento por defraudación de caudales públicos, el de traición a la patria y otros relacionados con éste, se entablaran preferentemente contra los que abusaran o hicieran mal uso de las funciones públicas.<sup>(3)</sup>

Unicamente en cuanto hace relación al momento en que podía pedirse la responsabilidad, era en lo que las consecuencias de la jerarquía de los magistrados produjeron por supuesto, una diferencia entre magistrados y particulares. Al magistrado no podía exigirsele en general responsabilidad alguna, ni ante sí mismo, ni ante un magistrado de poder inferior o igual al suyo; por consiguiente, al que no tenía sobre sí ningún superior, no podía exigirsele responsabilidad, antes de que cesara en el desempeño del cargo. Esto no era aplicable a los funcionarios inferiores; pero tampoco se podía deducir regularmente querrela contra los mismos, sino cuando ellos lo consintieran porque la protección general que se

(3) Mommsen, Teodoro; "Compendio del Derecho Público Romano"; Ed. Impulso, Buenos Aires, 1942, p. 229.

otorgaba a las personas que desempeñaban un cargo público, ante los obstáculos que un proceso les crearía, era también concedida a esos funcionarios inferiores.<sup>(4)</sup>

Por otra parte, y en relación con las fuentes de las obligaciones, en Roma existieron cuatro tipos que fueron: los contratos, los cuasicontratos, los delitos y los cuasidelitos; por lo que respecta a estos últimos se cree que fueron nuevos delitos, a los que se les dio ese nombre; entre ellos encontramos el hecho de que un juez dictara una sentencia contra derecho, en este caso, dicho funcionario incurria en responsabilidad y por tal motivo se instauraba un procedimiento en su contra, condenándolo a una indemnización, pero la sentencia que él había dictado no sufría modificación alguna.<sup>(5)</sup>

## 2.- ESPAÑA.

Por ser el derecho español base de nuestra legislación, es conveniente hacer referencia de la historia de la legislación de este país en lo relativo a los orígenes de la responsabilidad administrativa, a fin de lograr una mejor comprensión acerca de esta institución jurídica.

---

(4) Mommsen, Teodoro; Op. cit., p. 230.

(5) Floris Margadant, Guillermo; Op. cit., p.p. 316 y 449.

De manera que el Fuero-Juzgo, producto de la coexistencia del Código de Eurico y del de Alarico, rigiendo uno como ley de los godos y otro de los romanos, que se consideró vigente por más de quinientos años, a partir de la caída de la Monarquía goda; estaba dividido en doce libros entre los cuales los que más llaman nuestra atención son el sexto, el noveno y el duodécimo, porque en ellos se contemplaban obligaciones y penas para los funcionarios que incurrian en faltas, haciéndose responsables de sus acciones.

El sexto libro, cuyo título era "De sceleribus et tormentis", "De los mal fechos, et de las penas et de los tormentos", se refería a la legislación criminal, especialmente de los delitos contra las personas, verbigracia, prohibíase al juez, bajo severas penas, excederse en la aplicación del tormento. El noveno libro, intitulado "De fugitivis et refugientibus", "De los siervos foidos é de los que se tornan", además de imponer penas a los ocultadores de los esclavos prófugos, trataba de otras materias como la obligación que tenían de ir a la guerra y de acudir a la defensa de la Nación, primero los jefes o los caudillos y después todos los ciudadanos; imponíanse penas a los jefes que por dádivas u otra consideración eximían a alguno del cumplimiento de ese deber; aplicábase la pena del cuádruplo al cebadero que dejaba de dar la provisión de cebada para las tropas.

El libro duodécimo, "De removendis pressuris et omnium hareticorum omnimodo sectis extinctis", es decir "De devedar los tuertos é derraigar las sectas é sus dichos", comenzaba con consejos a los jueces para que depuraran la verdad, no hubiera con ellos acepción de personas, y si hubiera lugar a la misericordia, fuera ésta a favor de los pobres. También a los condes encargaba que no afligieran a los pueblos con exacciones. A los obispos se les autorizaba a revisar los juicios fenecidos, consultando al rey la sentencia definitiva que consideraren justa.

Posteriormente, en el siglo VII sufrió una de tantas invasiones, que fue la de los árabes, quienes rompieron la unidad nacional de ese país, destruyéndose asimismo la unidad legal que se había visto constituida en el Fuero-Juzgo, pasando cerca de cinco siglos por la anarquía floral, sin que se formara un sólo código general.

De entre los fueros existentes en ese tiempo en España, vale la pena mencionar para nuestro fines, al de Cuenca, mismo que se constituyó aproximadamente a fines del siglo XII, por ser el que reveló más estudio del derecho y cierto método y clasificación en materias, y cuyo capítulo XVI contenía lo relativo a las elecciones de los jueces, alcaldes, corredores, almotacenes, alguaciles y pregoneros, condiciones legales de los

mismos, sus derechos, obligaciones, estipendios y de las penas por las faltas que cometieren, también contenían disposiciones dignas de ser citadas, tales como: " "La elección hecha e de todo el pueblo confirmada, el juez jure sobre los santos Evangelios que nin por amor de parientes, nin por bien querencia de fijos, nin por cobdicia, nin por vergüenza de persona, nin por plegaria, nin por precio de amigos, nin de vecinos o de extraños, non quebrante el Fuero, nin deje la carrera de la justicia. Et lo mismo juren los alcaldes, desende el escribano, et el almotazan, et el sayón". (Ley 6a.) "Mando al juez, et a los alcaldes, que sean comunales así a los pobres como a los ricos, así a los altos como a los bajos". (Ley 9a).<sup>(6)</sup>

También es oportuno mencionar, que entre los siglos XIII y XV en España, en lo relativo a la cuestión judicial, los jueces antes de entrar en funciones, prestaban juramento, y una vez que concluían en ellas, debían permanecer en el lugar de su ejercicio a fin de responder a los cargos que por su conducta se les atribuyera, siendo castigados con rigor si se les comprobaba corrupción o dureza. No conocían de asuntos en que tuvieran interés sus familiares o amigos; y habiendo

---

(6) Antequera, José Ma.: "Historia de la Legislación Española"; Ed. Imprenta de San Fco. de Sales, España, p. 158.

duda respecto a la interpretación de la ley, debían consultar al Tribunal de la Corte.

Por otra parte, la obra monumental del reinado de Don Alfonso X, el sabio, fueron Las Siete Partidas, colección legal de mediados del siglo XIII, en un principio se llamó Libro de las Leyes y también Fuero de las Leyes, la denominación de Partidas se le dio por estar dividido en siete partes; dicho Código alcanzó autoridad legal hasta 1348 con la ley del Ordenamiento de Alcalá, durante la estancia en el poder de Don Alfonso XI, quien reformó en algunas partes la obra de mérito.

De esta legislación únicamente mencionaremos a la segunda y tercera partidas por contener disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, toda vez que del cumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de sus funciones, se deriva aquella.

De manera que la Partida segunda puede considerarse como un tratado de derecho político y militar, "que habla de los emperadores é de los reyes, é de los otros grandes señores de la tierra que le han de mantener en justicia é verdad", tal era su epigrafe. Comprendía 31 libros con 359 leyes. "Véase la bella y animada pintura que hace de esta Partida el más rígido censor de este Código,

Martínez Marina: "Se da en ella, dice, una idea exacta y filosófica de la naturaleza de la Monarquía y de la autoridad de los Monarcas; se deslindan sus derechos y prerrogativas; se fijan sus obligaciones, así como las de las diferentes clases del Estado; personas públicas, magistrados, políticos, jefes y oficiales militares; y se expresan bellamente todos los deberes que emanan de las mutuas y esenciales relaciones entre el soberano y el pueblo, el Monarca y los vasallos..."<sup>(7)</sup>

La tercera Partida contemplaba la substanciación civil y criminal; alternaban en ese libro disposiciones de derecho romano y del canónico; tomaban carta de naturaleza los procuradores librándose con ello a los interesados en los pleitos de la molestia de seguirlos personalmente; y se consignaba también la responsabilidad, mandándose que los jueces prestaran juramento con arreglo al mismo Código, que luego de terminadas sus funciones, permaneciesen cincuenta días donde habían administrado justicia a efecto de estar en posibilidades de juzgarlos en caso de que hubieran causado algún agravio.

---

(7) Antequera, José Ma.; Op. cit., p.p. 274 y 275.

Por otra parte, correspondía a los Consejos en tiempos de los Reyes Católicos, conocer de las causas de residencia formadas a los corregidores.

Ahora bien, abordando el aspecto constitucional de la legislación española, cabe señalar que la primera Constitución fue la de 1812, que promulgada por las Cortes de Cádiz comenzó a regir el 18 de marzo del mismo año; este cuerpo legal proclamó al principio la soberanía nacional, declarando que el gobierno de la nación era monárquico, concurriendo a su formación tres poderes, mismos que eran el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esta información la consideramos importante por ser propiamente ahí donde se contempló la división de poderes. Por otra parte, el 24 de marzo de 1813, se reformó esta constitución ordenándose la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados y jueces.

El 17 de junio de 1837, la Reina Gobernadora, Doña Isabel II sancionó la Constitución de ese año. Siguiéndole en tiempo, la de 1845, que estuvo vigente hasta 1868; y los principios en que, según ella, descansaba la organización política y administrativa de la Nación, eran entre otros, los siguientes:

"La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.- Las Cortes se componen de dos cuerpos

colegisladores, iguales en facultades: El Senado y el Congreso de Diputados.- La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad: son responsables los ministros.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior.- La sucesión en el trono de España sigue el orden regular de primogenitura y representación, prefiriéndose siempre la línea anterior, el grado más próximo, el sexo masculino, o la edad en defecto de éste.- Todos los españoles pueden imprimir y publicar sus ideas sin previa censura, con sujeción a las leyes; tienen derecho a dirigir peticiones a las Cortes o al Rey, en la forma que determinan las leyes; son admisibles a los empleos o cargos públicos, según su mérito o capacidad; no pueden ser detenidos, ni presos, ni allanada su casa, sino en la forma que las leyes prescriban; en cambio están obligados a defender la patria con las armas en la mano cuando la ley los llame, y a contribuir al sostenimiento de los cargos públicos".<sup>(8)</sup>

Según se desprende del párrafo anteriormente transcrito, el Rey era un funcionario público con inmunidad absoluta a quien no podía atribuirsele

(8) Antequera, José Ma.; Op. cit., p.p. 415 y 416.

responsabilidad alguna, esta recaía sobre los ministros que ejecutaban sus órdenes, alejándose esta disposición del espíritu democrático, ya que este exige que las cosas que interesan o afectan a todos, deben tratarse y resolverse con el concurso de todos.

A la Constitución en comento le siguió la de 1869, promulgada el primero de Julio de ese año; con el advenimiento al trono de Don Alfonso XII en 1875 quedó anulada esta Carta Fundamental, como lo fue de derecho al promulgarse la del 30 de junio de 1876, época en la que existían ocho ministros, los de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación, Fomento, Guerra, Marina y Ultramar.

Por otro lado, el 18 de junio de 1870, se promulgó la Ley provisional de organización del poder judicial, este ordenamiento constaba de 832 artículos distribuidos en veintidós títulos, de los cuales, el XVIII y el XIX trataban de la inspección y vigilancia sobre la administración de Justicia y de la jurisdicción disciplinaria, la ejercían los presidentes de los tribunales, las salas de gobierno y de justicia, y los tribunales de partido (artículo 709) ejercían también la corrección disciplinaria, pudiendo imponerse a los funcionarios judiciales correcciones consistentes en represión simple; represión calificada; postergación para

ascensos; privación de sueldo; suspensión de empleo (artículo 741), según la gravedad de la falta.

Por su parte, el Código Penal de España, de 1822, que estaba dividido en dos partes, intitulábase la primera "De los delitos contra la Constitución y orden político de la Monarquía, contra la seguridad exterior o interior del Estado y de las que cometían los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. De manera que este ordenamiento también contemplaba la responsabilidad de dichas personas, pero de tipo penal, tal vez porque no existía alguna ley de carácter administrativo que reglamentase las faltas de aquellos. Asimismo, el Código Penal de 1848, incluía delitos de los empleados públicos en el ejercicio de sus cargos.

Por último, cabe agregar que, "en cierta manera el régimen actual de la Constitución española promulgada el 27 de diciembre de 1978, se originó en la Constitución de Cádiz de 1812, artículos 228-229, en virtud de la influencia inglesa recogida por las constituciones revolucionarias francesas, puesto que según dichos preceptos, la responsabilidad de los secretarios de Estado debía exigirse ante las Cortes, las cuales resolvían sobre la procedencia de la formación de causa, y en caso afirmativo, se suspendía al inculcado y se le

remitía al Tribunal Supremo para que lo juzgara de acuerdo con las leyes".<sup>(9)</sup>

### 3.- MEXICO.

Quien no conoce de historia, no tiene ni la menor idea del por qué de las instituciones jurídicas de hoy en día. De tal suerte que para abordar el tema que nos ocupa, es preciso viajar a través del tiempo desde las grandes culturas prehispánicas, hasta la época actual.

Poco se sabe acerca de la responsabilidad de los servidores públicos en las grandes culturas prehispánicas sin embargo, del pueblo que más datos hemos obtenido, es del Azteca.

Una vez que los aztecas o mexicas se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en él hubieron fundado la ciudad de Tenochtitlan, su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes. Este régimen aristocrático-teocrático fue substituído por la forma monárquica electiva. El monarca era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular y que debían ser "señores de la primera nobleza". comúnmente de sangre real, y de tanta prudencia

---

(9) Bunster, Alvaro, ...et al; "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos"; Ed. Manuel Porrúa; UNAM; México, 1984, p. 66.

y probidad, cuanta se necesitaba para un cargo tan importante.<sup>(10)</sup>

La jerarquía del rey era considerada como una institución de mucha responsabilidad, limitada por múltiples deberes, de forma tal, que al tiempo de su advenimiento al trono, se hacía al monarca un gran discurso acerca de sus deberes y debía jurar que cumpliría con las leyes, cultivaría el derecho y cuidaría la religión. El rey estaba investido jurídicamente del poder de dictar leyes, y tenía plena facultad para legislar especialmente en materia penal.

El derecho penal mexicano de esa época es testimonio de severidad moral y de concepción energética de la vida en virtud de que entre las penas que se imponían, entre otras era la de muerte, acompañándola a veces, la de confiscación, como solía suceder en los casos de alta traición y peculado, llegándose a castigar incluso a la familia del traidor; además existían las penas de destierro, suspensión o destitución del empleo, de reclusión en cárcel estrecha y de arresto en la propia habitación. Según la legislación de Nezahualpiltzintli en Texcoco, los soldados, a causa de su carácter público, debían ser castigados solamente con destierro en vez de muerte. También, en los casos de alta traición y de

---

(10) Clavijero Francisco S.; "Historia Antigua de México"; Tomo I, 1926, p. 308.

traición a la patria, se imponía el castigo de ser descuartizado. Al príncipe vasallo traidor se le aplastaba la cabeza entre dos piedras y se le confiscaba su estado, en lugar de lapidación podía aplicarse estrangulación, y el cómplice asimismo era estrangulado, en caso de que hubiera. La embriaguez se castigaba con trasquilamiento, demolición de morada y con la pérdida de todos los empleos.

Para los jueces que aceptaban regalos existía la pena de muerte en casos graves, y la destitución y el trasquilamiento en casos leves; y el mismo castigo se aplicaba para la concusión. La mala interpretación del derecho se castigaba, en casos graves y en el de reincidencia, con la pena de muerte; y en los casos leves con destitución.

Según el doctrinado José Barragán, en su obra intitulada "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos", tanto el juicio de residencia, como posteriormente el juicio de responsabilidad, forman la parte medular de la historia de la legislación mexicana en esa materia, llegando a ser los antecedentes históricos fundamentales del tema que nos ocupa.

"La residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros

cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al nuevo Mundo descubierto, terminarían arraigándose en lo que hoy es México en donde se aplicara dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar al cuerpo constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaura el llamado sistema del juicio de responsabilidad".<sup>(11)</sup>

Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos cuando concluían su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ello, su reclamación ante un tribunal creado para instaurar el juicio personificado en un juez designado por el rey. Si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que, durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de que terminara el plazo de su gestión.

Ante las quejas que habían llegado a España de la conducta de Hernán Cortés, Carlos V se encontraba ante la necesidad de tomar una medida, ordenando a Luis Ponce de León que viniese a tomarle residencia, llevando consigo las memorias de la quejas y las instrucciones para la residencia.

---

(11) Bunster, Alvaro, ... et al; Op. cit.; p. 30.

El juicio de responsabilidad se aplicaba a todas las autoridades y se llevaba a cabo con motivo de cualquier clase de querrela o reclamación, principalmente por agravios a los nativos o por malos manejos de la Hacienda Pública. De lo primero que se les pedía cuenta a los residenciados era respecto a cómo habían guardado las leyes; si habían cometido actos de violencia o habían atropellado la libertad en las elecciones eclesiásticas y seculares de los cabildos y comunidades.

Algunas de las características de la residencia eran que se tramitaba conforme a la legislación castellana, era pública, se aplicaba a todas las autoridades; siendo otros principios el carácter inquisitivo, oficial, y la obligación de que instauraran el procedimiento en cuestión y remitieran a la Corona informes sobre el mismo, con una relación minuciosa de las diversas causas.

La residencia se consagró en la Constitución de 1812, expresamente en el artículo 261, facultad sexta de las del Tribunal Supremo, cuyo tenor era: "Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".

Estaban sujetos al juicio de responsabilidad, en primer lugar los miembros del poder ejecutivo; en segundo lugar, los secretarios del despacho, al tenor del 226 constitucional; en tercero, todo empleado público, según

lo indicaba el numeral 261, facultad sexta de la constitución y, en cuarto lugar, los diputados eran igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria.

Al introducir el juicio de residencia en la Constitución de 1812, era evidente que lo que más se pretendía defender con el sistema de responsabilidad, era a la propia Constitución, en efecto, dicho Ordenamiento establecía la nulidad de las infracciones y de las disposiciones contrarias a la misma, mediante la doctrina del juramento, ya que el Rey debía jurar guardar la Constitución Política y leyes de la Monarquía española; y si en lo que había jurado o parte de ello, hiciere lo contrario, no debería ser obedecido, por ser nulo. Asimismo, los funcionarios públicos, según la propia Ley Fundamental, debía prestar juramento más o menos en los mismos términos que el monarca.

En la substanciación del juicio de referencia, la Carta Magna señalada establecía algunas medidas precautorias tales como: La suspensión automática; la declaración de si había lugar a formación de causa; la obligación de las Cortes de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones, ya que de conformidad con el artículo 131, facultad veinticinco de las Cortes, estas quedaban expeditas para hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público.

Esta Ley Suprema encomendaba el conocimiento de las causas de responsabilidad a las siguientes autoridades: de las de los magistrados del Supremo de Justicia, a un tribunal de residencia, especial, nombrado por las Cortes, de las de los magistrados de las audiencias y demás tribunales especiales superiores, de la de los regentes, secretarios del despacho y demás altos funcionarios, y de las de los individuos de las diputaciones, conocía el Supremo; y de las causas incoadas contra los jueces inferiores, conocían los tribunales ordinarios.

En cuanto a los efectos del juicio de residencia, los que producía la declaración de haber lugar a formación de causa, y, en su caso, la resolución definitiva, eran: anulatorias de los actos contrarios al ordenamiento constitucional, efectos de responsabilidad propiamente como tal, se convertía en definitiva la suspensión provisional del cargo, recaía al responsable la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos, existían sanciones pecunarias, y en el caso de responsabilidad penal, la pena podía ser de muerte o destierro.

Por lo que hace a la Constitución de Apatzingán, ésta consagró la residencia como una institución protectora de los derechos de la persona y de las demás instituciones establecidas en ella.

En la Constitución en comento se establecía, que los secretarios serian responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaren contra el tenor de dicha Constitución, o contra las leyes mandadas observar, y que en adelante se promulgasen; asimismo se señalaba que para hacer efectiva tal responsabilidad, se decretaria ante el Congreso si habia lugar a formación de causa; y se remitiría el expediente al Tribunal de residencia, quien formaria la causa, la substanciaria y sentenciaría conforme a las leyes.

En la Constitución de 1824, se consideraban sujetos a residencia, el Presidente y el Vicepresidente, los secretarios de Despacho, los magistrados del Supremo, los demás jueces de la Federación, los gobernadores de los Estados y todos los demás empleados públicos, por causas tales como traición contra la independencia nacional, cohecho, soborno, atentados contra la libertad individual, contra la propiedad, en lo referente al refrendo de los secretarios, a la obligación de administrar justicia pronta y cumplidamente y por violaciones a la Constitución Federal, a las locales, a las leyes y demás disposiciones generales.

Los efectos del juicio de responsabilidad en esta Constitución, eran los consabidos: efectos provisionales de suspensión del cargo, del sueldo; inhabilitación, y

que con la resolución definitiva se convertían en definitivos.

A la Constitución de 1824 le siguió la Centralista de 1836, misma que se dividió en siete estatutos, razón por la que se le concede también como Constitución de las Siete Leyes. La Tercera Ley, en su artículo 47 Establecía que en los delitos comunes, no se podría intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasaran dos meses de su encargo, ni contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Y si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviera en receso, se haría la acusación ante el Senado.

En los delitos comunes, acorde con lo preceptuado en el 49, hecha la acusación, declararían a la Cámara respectiva si había lugar a la formación de causa; y en caso afirmativo, se pondría al presunto responsable a disposición del tribunal competente para juzgarlo. En caso de ser acusado el Presidente de la República, la resolución afirmativa, necesitaría la confirmación de la otra Cámara.

En el numeral 50 se establecía que la declaración afirmativa, en las delitos oficiales como en los comunes, se suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Fue el constituyente del cincuenta y siete el primero en dedicarle un título exclusivo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, comprendido del artículo 103 al 108. El primero de éstos establecía quienes eran susceptibles de ser sujetos a responsabilidad; en el 104 se contemplaba el hecho de que si el delito era común y la declaración del Congreso afirmativa, el acusado quedarían separado de su encargo, a disposición de los tribunales comunes; en el 105 se señalaba que los delitos oficiales serían del conocimiento del Congreso como jurado de acusación, concretamente la Cámara de Diputados a falta de sistema bicameral, y la Suprema Corte como jurado de sentencia; en el 106 se indicaba que una vez pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, al reo no se le concedería la gracia del indulto; en el 107 se establecía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales únicamente podría exigirse durante el periodo en que el funcionario estuviere ejerciendo y un año después; y, el 108 señalaba que tratándose de demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Estando en vigor la Constitución en comento, con fecha 3 de noviembre de 1870, se publicó el Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, siendo esta la primera Ley que se expidió en nuestro país sobre tan importante materia.

Esta Ley establecía como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Ley Fundamental o leyes federales. Como sanciones a los autores de estos delitos, se aplicaban la destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro empleo o encargo de la Federación, por un tiempo no menor a cinco ni mayor a diez años.

De 1870 a 1874, se hicieron a la Carta Magna en cuestión algunas reformas necesarias, a fin de establecer el sistema bicamaral, substituyéndose a la Suprema Corte de Justicia en los juicios políticos, por el Senado, recién incorporado al sistema constitucional, al que se le dió la facultad de constituirse en jurado de sentencia.

Posteriormente entró en vigor la Ley de Responsabilidades de 1896. Este Ordenamiento constaba de sesenta y cuatro artículos divididos en seis capítulos;

en el primero, denominado "Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales", precisaba en los términos de la Constitución de cincuenta y siete a quienes considerar altos funcionarios federales, como a los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho; al Presidente de la República que durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Asimismo, los gobernadores de los Estados eran considerados susceptibles de ser sujetos de responsabilidad, pero únicamente por infracciones a la Constitución y leyes federales.

En el segundo capítulo, intitulado de las Secciones Instructoras, se contemplaba lo relativo a dichos órganos; y en los subsiguientes capítulos se indicaban los procedimientos a seguir en los casos previstos por la Constitución del cincuenta y siete en relación a la responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, es decir, cuando se les imputaba un delito común o uno oficial.

Aproximadamente veinte años después, en 1917 se expidió una nueva Constitución, que alteró en parte, las

disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios a que se refería la del cincuenta y siete, cuyo texto quedó comprendido dentro del Título Cuarto, constante de siete artículos, que iban del 108 al 114.

El primer artículo (108) contemplaba como sujetos susceptibles de responsabilidad a los Senadores y Diputados el Congreso de la Unión, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República por los delitos comunes, las faltas u omisiones, en o durante el ejercicio de su encargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, por violaciones a la Constitución y leyes federales. Y El Presidente de la República solamente por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En el 109 se señalaba que en el caso de un delito del orden común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarararía si había lugar o nó a la procedencia; en caso afirmativo, se separaría del cargo al presunto responsable y se pondría a disposición de los tribunales ordinarios, excepto cuando se tratara del Presidente, pues en tal caso se pondría a disposición del Senado, tratándose como delito oficial.

disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios a que se refería la del cincuenta y siete, cuyo texto quedó comprendido dentro del Título Cuarto, constante de siete artículos, que iban del 108 al 114.

El primer artículo (108) contemplaba como sujetos susceptibles de responsabilidad a los Senadores y Diputados el Congreso de la Unión, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República por los delitos comunes, las faltas u omisiones, en o durante el ejercicio de su encargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, por violaciones a la Constitución y leyes federales. Y El Presidente de la República solamente por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En el 109 se señalaba que en el caso de un delito del orden común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarararía si había lugar o nó a la procedencia; en caso afirmativo, se separaría del cargo al presunto responsable y se pondría a disposición de los tribunales ordinarios, excepto cuando se tratara del Presidente, pues en tal caso se pondría a disposición del Senado, tratándose como delito oficial.

El artículo 110 establecía que los altos funcionarios únicamente gozaban de fuero en él y durante el desempeño de las funciones propias del cargo.

En el numeral 111 se indicaba que tratándose de delitos oficiales conocería el Senado erigido en Gran Jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados; que las sanciones consistirían en la privación del puesto o la inhabilitación para obtener otro, durante el tiempo que determinare la ley; que cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes.

El 112 negaba la gracia del indulto; en el 113 se mencionaba el tiempo en que se podía exigir responsabilidad por faltas oficiales, que era durante el tiempo del encargo y dentro del año posterior; y en el 114 se establecía que en las demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

A partir de la expedición de la Ley Fundamental supracitada, la Ley Reglamentaria de 1896, ya no tenía razón de ser emitiéndose la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1939, publicada el 21 de febrero de 1940.

Esta Ley quedó dividida en seis títulos, con un total de 111 artículos y seis transitorios. El Título Primero, denominado "Disposiciones Preliminares", establecía quienes eran sujetos de responsabilidad y por qué; se fijaba el término para exigir la responsabilidad oficial; la acción popular que se concedía a los particulares; la intervención de los procuradores en la averiguación de los delitos oficiales; a partir de cuándo comenzaba el fuero constitucional; y se prohibía la concesión del indulto por delitos oficiales.

El Segundo Título, denominado "De los delitos y faltas oficiales", constaba de dos capítulos el primero de ellos, hacía alusión a los delitos de las altos funcionarios. El Título Tercero establecía el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados. El Título Cuarto se refería al procedimiento relativo a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales. El Quinto versaba sobre el jurado de responsabilidades oficiales. El Título Sexto contemplaba algunas disposiciones complementarias respecto a la remoción de los funcionarios judiciales, y a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

El 4 de enero de 1980 se publicó una nueva Ley intitulada de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, constaba de cinco títulos. El Primero de ellos comprendía dieciocho artículos en un capítulo único; el Segundo Título, denominado "Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero". El Título Tercero, denominado "Del procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero". El Cuarto Título, intitulado "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas oficiales". El Quinto Título contenía algunas disposiciones generales relativas a la remoción de los funcionarios judiciales y a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

Desde que se estableció el Título Cuarto en la Constitución de 1917, éste no se había modificado, excepto el artículo 111 <sup>(12)</sup>, por lo que la realidad ya no ofrecía bases sólidas y eficientes para prevenir y castigar la corrupción, motivo por el cual fue necesario

(12) La primera reforma, publicada el 20 de agosto de 1932, para incluir la facultad del presidente a fin de pedir a las cámaras la destitución por mala conducta de los integrantes del poder judicial; la segunda, el 21 de septiembre de 1944, a efecto de garantizar la audiencia previa y directa ante el presidente, del funcionario judicial afectado; y la tercera, publicada el 8 de octubre de 1974 con el fin de cambiar el término territorios federales por el de Estados.

actualizar el texto constitucional para que su normatividad estuviera acorde con las exigencias que cada vez eran mayores, publicándose estas reformas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

Dichas reformas se dieron en primer lugar, cambiando la denominación de "funcionarios públicos", por la de "servidores públicos", desapareciendo la antigua diferencia entre funcionarios. Ahora toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel en el servicio público, es considerado como servidor público.

El Título en comento se modificó con las reformas señaladas, quedando establecido en primer término quienes pueden ser sujetos de responsabilidad en el servicio público <sup>(13)</sup>; cuál es la naturaleza de dicha responsabilidad, es decir, se precisan los tres órdenes de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos: la política, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; la penal, por la comisión de cualquier delito del orden común, estableciéndose las bases para la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito; y la administrativa, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez,

---

(13) Artículo 108 de la Constitución Federal.

lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones <sup>(14)</sup>; el juicio para exigir la responsabilidad política y la naturaleza de las sanciones correspondientes, determinándose sujetos, causas y procedimiento <sup>(15)</sup>; los sujetos, las causas y los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad penal de los servidores públicos y, especialmente, la declaratoria de procedencia por haberse encontrado presunto responsable a un servidor público, por delitos del orden común <sup>(16)</sup>; los principios que definen el buen y adecuado funcionamiento del servicio público; los sujetos, causas, procedimiento, naturaleza de las sanciones, las cuales consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y los procedimientos para aplicarlas <sup>(17)</sup>; y, finalmente, las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, las derivadas del juicio político, como las de carácter penal o administrativo.<sup>(18)</sup>

---

(14) Artículo 109, de la Constitución Federal.

(15) Artículo 110 Idem.

(16) Artículo 111 y 112, Idem.

(17) Artículo 113, Idem.

(18) Artículo 118, Idem.

Por último, y como consecuencia de las reformas supracitadas, entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida el 30 de diciembre de 1982, quedando abrogada la Ley de 1980.

Esta nueva Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, desarrolló los principios que sobre responsabilidad define el Título de referencia. Su finalidad estriba en combatir la irresponsabilidad del servicio público que genera ilicitud, por esta razón se definen las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales, se consideran como responsabilidades políticas, imponiéndose en su caso sanciones de esta naturaleza.

Asimismo se regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el que se establece el desarrollo de la investigación para determinar la presunta comisión de ilícitos penales en los casos respectivos.

El Título Tercero, de Responsabilidades Administrativas soluciona una laguna que había venido prevaleciendo en nuestra legislación e intuye un cambio radical diferente a la Ley de Responsabilidades anterior, toda vez que se establecen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que

deben regir fehacientemente y de manera eficaz en el desarrollo del servicio público. Con este fin se contempla un código de obligaciones a las que se deben sujetar todos los servidores públicos. Se señalan las obligaciones de los servidores públicos y se establecen los procedimientos de investigación determinándose la responsabilidad administrativa, se contemplan sanciones adecuadas para prevenir y sancionar la responsabilidad en el servicio público, llegando incluso a la inhabilitación cuando el caso lo amerite.

El Título Cuarto de la Ley en comento, denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", establece un sistema que permite la captación de los datos necesarios para el seguimiento y control del patrimonio de los servidores públicos.

De lo anteriormente expuesto se infiere que la responsabilidad administrativa propiamente dicha se incorporó a la legislación mexicana, con las reformas al Título Cuarto Constitucional y con la Ley Federal de Responsabilidades vigente en su Título Tercero, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, los días 28 y 31 de diciembre de 1982, a propuesta del entonces Presidente de la República Mexicana, C. Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

#### 4.- OTROS PAISES.

En relación con este apartado, cuyo contenido versa sobre la responsabilidad de los servidores públicos en otros países, cabe apuntar que en general existen tres sistemas en esta materia, cada uno aplicado por diferentes Estados, y son los siguientes:

El sistema seguido por los Estados Unidos de Norteamérica, el cual se derivó del inglés, y se caracterizó por atribuir al órgano legislativo la facultad de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, incluso al mismo Presidente de ese país, aunque en este último caso, quien dirige los debates es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en lugar del presidente del Senado.

Ahora bien, las sanciones que el Senado puede aplicar a los responsables, son las de destitución e inhabilitación, sin perjuicio de que si de los actos u omisiones que hayan originado la responsabilidad del servidor público de que se trate, se deriva algún delito contemplado en las leyes penales, puedan ser procesados ante los tribunales ordinarios.

En Argentina se sigue el mismo sistema citado en los párrafos anteriores, ya que en ese país, corresponde a la Cámara de Diputados acusar al Presidente de la República,

al Vicepresidente, a los miembros integrantes de la Corte Suprema y de otros tribunales, por el mal desempeño y por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones. Dicha acusación la realiza el Senado, quien, en el caso de delitos comunes, unicamente se concreta a decidir si ha o no lugar a formación de causa.

En Brasil también se aplica el sistema en cuestión, en lo relativo a la declaración de procedencia de las acusaciones en contra del Presidente de la República y los Ministros de Estado, por parte de la Cámara de Diputados; y, respecto a la facultad del Senado para decidir sobre la responsabilidad oficial de dichos servidores públicos; y, al Tribunal Supremo Federal corresponde resolver sobre la responsabilidad penal de aquellos, así como el Vicepresidente de la República, Diputados, Senadores, y del Procurador General de la República.

Otro sistema es el que se sigue en España, consistente en que la responsabilidad de los altos funcionarios es exigible ante el Tribunal Supremo, con la salvedad de que para que los Diputados como los Senadores sean procesados, se requiere la acusación de la Cámara a la que pertenezca el acusado.

Por lo que respecta a Francia, el sistema estriba en la existencia de un organismo judicial especializado, denominado, Alta Corte de Justicia, formada por Diputados y Senadores, mismo que tiene por objeto avocarse al conocimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Austria sigue un sistema muy parecido al anterior, ya que se atribuye a un organismo especializado, la determinación de las responsabilidades de sus servidores públicos. Dicho organismo recibe el nombre de Corte Constitucional, y tiene por funciones, como ya se mencionó, dedicarse al conocimiento de la responsabilidad tanto de los altos funcionarios de la federación, como de las entidades federativas, siempre y cuando exista un procedimiento previo, ya que tratándose del Presidente de la República, se necesita el consentimiento de las dos Cámaras del Parlamento; respecto de los Ministros de Gobierno, se requiere la venia de la Cámara representativa; y en el caso de los funcionarios locales, se exige la autorización de la legislatura provincial.

Por otra parte, quien sigue un sistema muy semejante al anterior, es la República Federal de Alemania, toda vez que sus preceptos constitucionales establecen que "...cualquiera de las dos Cámaras del Parlamento puede acusar al Presidente de la República, y sólo la de

representantes (Bundestag) a los jueces federales, ante el Tribunal Federal Constitucional (Bundesverfassungsgericht) cuando contravengan principios constitucionales de la federación o de las entidades federativas. Estas atribuciones están reglamentadas por el artículo 13, incisos 3 y 9, de la Ley del Tribunal Constitucional Federal del 12 de marzo de 1951".<sup>(19)</sup>

Por último, en Italia se aplica un sistema similar al anterior, ya que existe una Corte Constitucional facultada para conocer de las responsabilidades del Presidente de la República y de los Ministros integrantes del Gobierno.

---

(19) Bustar, Alvaro, ... et al; Op cit., Capítulo de "Derecho Comparado", de Fix-Zawudlo, Hector; p. 68.

## CAPITULO II

### LA RESPONSABILIDAD

#### 1.- CONCEPTO.

"La voz "responsabilidad" proviene de "respondere" que significa, inter alia: "prometer", "merecer", "pagar". Así "responsalis" significa: "el que responde" (fiador). En un sentido más restringido "responsum" (responsable) significa: "el obligado a responder de algo a de alguien". "Respondere" se encuentra estrechamente relacionada con "spondere", la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst., 3, 92), así como "sponsio", palabra que designa la forma más antigua de la obligación (A. Berger)".<sup>(20)</sup>

El concepto responsabilidad tiene varias acepciones, tales como: deberes de un cargo; causa de un acontecimiento; una reacción o respuesta, es decir, responder de algo; y como capacidad mental, o sea, responder de los actos u omisiones propios.

Otro significado es el que recoge la dogmática jurídica, que según Hans Kelsen, "un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es

---

(20) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM, 1984, p. 44.

susceptible de ser sancionado<sup>(21)</sup>. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber. El deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer o dejar de hacer por la persona obligada, de tal manera que en el momento en que no se cumple la obligación, entonces, surge la responsabilidad.

Del párrafo que antecede se deduce que el responsable de una falta o delito, será quien deba sufrir las consecuencias de las propias faltas o delitos. Sin embargo se puede dar el caso de que un individuo sea el autor y otro el responsable.

De manera que existen dos formas de aplicar la responsabilidad que son, la responsabilidad por culpa, y la responsabilidad objetiva o absoluta. La primera es aquella que se atribuye al sujeto que haya incurrido en ella con el ánimo o la intención de hacerlo; la segunda es la que se aplica al sujeto responsable sin tomar en cuenta la intención, sino únicamente el hecho ilícito o la falta.

Tratándose del tipo de responsabilidad que nos interesa, éste se aplica de las dos formas citadas, en virtud de que el bien jurídico tutelado son los intereses del Estado, y el servidor público que incurra en una

---

(21) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 44.

falta administrativa debe ser consecuentemente sancionado.

## 2.- CLASIFICACION.

Existen tantas clases de responsabilidad como actividades del hombre, toda vez que el responsable de sus actos, lo es también de las consecuencias que aquéllos traigan aparejadas.

Así tenemos que;

### RESPONSABILIDAD DEL ESTADO:

"Es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas".<sup>(22)</sup>

El derecho mexicano concibe la responsabilidad del Estado en forma limitada, basándose en la idea de la soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa

(22) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 48.

conforme a estricto derecho, de tal forma que la actividad estatal siempre es lícita. No obstante lo anterior, y partiendo de la premisa de que dicha actividad se realiza a través de individuos, y que éstos son, como seres humanos, susceptibles de incurrir en ilícitos o faltas que repercutan en la esfera jurídica de los particulares, se llega a la conclusión de que, independientemente de quien sea el responsable directo de las faltas, el Estado adquiere la responsabilidad subsidiaria, de indemnizar a los particulares afectados.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, contempla la responsabilidad del Estado al establecer que éste tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas; que esta obligación es subsidiaria, y que únicamente podrá hacerse efectiva en contra de aquél, cuando el funcionario responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.<sup>(23)</sup>

Asimismo, el numeral 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de fecha 31 de diciembre de 1941, dispone que "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho

---

(23) Artículo 1928 del Código Civil para el D.F.

dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

También la Constitución Federal en su artículo 27 prevé la responsabilidad del Estado al referirse a la indemnización por causa de utilidad pública, ya que si bien es cierto que las expropiaciones encuentran su justificación en la causa citada, también lo es que los particulares ante tal situación se ven afectados en su esfera jurídica, de manera que el Estado resulta responsable de dicho perjuicio, obligándose en consecuencia a indemnizarlos.

#### **RESPONSABILIDAD DEL PRODUCTO.**

"Por responsabilidad del producto se entiende la que se le imputa al fabricante de un producto, o al prestador de un servicio por defectos o deficiencias que sufre uno u otro, al tiempo de su elaboración (en el primer caso) o de su prestación (en el caso de servicios). En puridad debe hablarse, no de responsabilidad del producto, sino del productor, pero desde el origen de la institución, en el derecho norteamericano, se habla de products

liability, y con esta fórmula se conoce a la institución".<sup>(24)</sup>

La imputación de la responsabilidad del producto, en el derecho mexicano proviene de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyo Capítulo Cuarto regula las responsabilidades por incumplimiento.

Los servicios quedan regulados por el artículo 31 del Ordenamiento Legal citado, toda vez que hace alusión a que cuando la cosa objeto del contrato tenga defectos que la hagan impropia, considerado el objeto del contrato como la prestación de servicios, tales como los bancarios, los de reparación, de transporte, etcétera.

Por lo que hace a los productos, éstos están contemplados en la fracción V del artículo 33 de la Ley de referencia, cuyo texto es el siguiente: "Los consumidores tendrán derecho, además a la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, a la reparación gratuita del bien, y, cuando ello no sea posible a su reposición; o de no ser posible la una ni la otra, a la devolución de la cantidad pagada, en los siguientes casos: ... V. Cuando cualquier producto, por sus deficiencias de fabricación, elaboración, estructura, calidad o condiciones sanitarias, en su caso, no sea apto

---

(24) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 48.

para el uso al cual está destinado...". En este caso, procede siempre la acción indemnizatoria por los daños y perjuicios sufridos por el consumidor.

Además de la acción indemnizatoria, existen por aplicación supletoria del derecho común, en primer lugar, la reparación del daño moral <sup>(25)</sup> y, en seguida, la reparación gratuita del bien, y si no fuere posible, la reposición de la cosa, y si tampoco fuese posible, la devolución de la cosa, y si tampoco fuese posible, la devolución de la cantidad pagada al proveedor <sup>(26)</sup>. Dichas acciones se pueden ejercer indistintamente, en contra del vendedor o del fabricante, quienes son responsables solidariamente <sup>(27)</sup>, ésto, siempre y cuando el consumidor le haya dado un uso normal. Y por lo que hace al plazo para ejercitar las acciones a que se refiere el precepto número 33 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es de dos meses, contados a partir de la recepción del producto, excepto cuando exista garantía, caso en que se estará al término contenido en la misma.

#### **RESPONSABILIDAD FISCAL.**

Es la: "Obligación a cargo de las personas físicas o morales de contribuir para los gastos públicos conforme a

---

(25) Artículos 1916 y 1916 bis del Código Civil para el D.F.

(26) Artículo 33 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

(27) Artículo 1917 del Código Civil para el D.F.

las leyes fiscales respectivas (lato sensu). Obligación contraída por una persona física o moral como consecuencia de la relación tributaria que su actividad origina para con el fisco, y cuyo contenido lo es el pago de una contribución y/o el cumplimiento de obligaciones secundarias establecidas por las propias leyes fiscales a fin de obtener dicho pago (stricto sensu)".<sup>(28)</sup>

La responsabilidad fiscal puede ser considerada como responsabilidad tributaria, en función de la obligación tributaria.

La autoridad fiscal actúa como titular del derecho de cobrar las contribuciones establecidas en la Ley de la materia y sujetos pasivos son los particulares que pueden ser por adeudo propio o por adeudo ajeno. Los primeros son aquellos en quienes recae directamente la responsabilidad, y los otros son quienes no siendo responsables directos, ya sea por traslación o retención, resultan responsables de manera indirecta.

En materia de retención, el responsable directo sería verbigracia, un empleado, y el responsable solidario o sujeto pasivo por adeudo ajeno, sería el patrón que le retuviere un porcentaje del sueldo para entregarlo posteriormente a la autoridad fiscal; y, en

---

(28) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 52.

materia de traslación, el sujeto pasivo por adeudo ajeno sería, por ejemplo, en una operación de prestación de bienes y servicios, el distribuidor al sumarle al consumidor el impuesto que más tarde tendría que remitir a la autoridad fiscal.

#### RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL.

"La responsabilidad internacional es aquella institución jurídica en virtud de la cual todo Estado al que le sea imputable un hecho ilícito según el derecho internacional, debe una reparación al Estado en cuyo perjuicio se haya realizado dicho acto".<sup>(29)</sup>

La teoría de la responsabilidad de los Estados en el orden jurídico internacional es relativamente reciente, ya que la idea de la soberanía absoluta del Estado no daba lugar para concebirlo como responsable ante otro Estado.

A diferencia de lo que acontece en los órdenes jurídicos nacionales, en el ámbito internacional se desconoce la responsabilidad penal, por lo que la responsabilidad internacional asegura únicamente la reparación, es decir, se identifican daño, responsabilidad y el deber de reparar.

---

(29) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 54.

Las reglas sobre las que se basa la responsabilidad de referencia, son el resultado de la práctica de los Estados, es decir, son de origen consuetudinario, entendiéndose por acto ilícito, la conducta de un Estado contraria al derecho internacional.

#### **RESPONSABILIDAD JUDICIAL.**

"Es aquella en que incurren los jueces de las diversas jerarquías cuando cometen faltas graves o delitos en el ejercicio de sus funciones judiciales, y que además de las sanciones respectivas, comprende la reparación de los daños y perjuicios que causan a las partes o a los terceros en la resolución de las controversias que tienen encomendados".<sup>(30)</sup>

En México la responsabilidad judicial suele dividirse en civil o patrimonial, administrativa, y, penal. La primera de ellas implica la obligación de los juzgadores de resarcir a las partes de un proceso o a los terceros perjudicados con sus resoluciones, los daños y perjuicios que hubieren ocasionado con su deficiente actuación; la segunda se trata de la imposición de sanciones administrativas por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

---

(30) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 55.

eficiencia que deban observar en el desempeño de dichos cargos, aplicándose para tales efectos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad penal de los juzgadores, procede una vez que se les haya sometido previamente al juicio político ante el Congreso de la Unión, contemplado en el artículo 110 Constitucional y en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades supracitada, una vez desahogado dicho juicio y hecha la declaración de procedencia, los Jueces, Magistrados y Ministros Federales, así como los del Distrito Federal, pueden ser consignados por los delitos establecidos en el Título Décimo Primero del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que regula los ilícitos contra la administración de justicia.

#### **RESPONSABILIDAD OBJETIVA.**

"Es aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto momento, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño".<sup>(31)</sup>

---

(31) De Pina Rafael; Diccionario de Derecho"; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1983, p. 436.

Este tipo de responsabilidad se planteó a través de la teoría del riesgo creado, ampliándose el ámbito de la responsabilidad civil; se aplica no sólo a casos en que se causen daños como consecuencia de hechos culposos o realizados con imprudencia, sino también a todos aquéllos en que el autor del daño actúe lícitamente. Existe fuera de toda culpa, por el sólo hecho de causar un daño, surgiendo así la idea de responsabilidad objetiva para basarse en un hecho material que es el causar el daño independientemente de cualquier elemento subjetivo como la culpa. Para fundar la responsabilidad se requiere únicamente que el daño se cause por haber creado el autor un riesgo a través del empleo de aparatos o substancias que son peligrosas en sí mismos, a pesar de que se hayan utilizado con las precauciones necesarias, estando obligado a responder por aquél, a menos que demuestre que se produjo por culpa o negligencia de la víctima.<sup>(32)</sup>

#### **RESPONSABILIDAD PROFESIONAL.**

Se encuentra en el Título Décimo Segundo del Código Penal para el Distrito Federal, y se aplica a todos los profesionistas, artistas, técnicos y auxiliares. Se

---

(32) Artículo 1913 del Código Civil para el D.F.

imponen como penas, además de las fijadas para los delitos que resulten consumados, la suspensión de un mes a dos años en el ejercicio de la profesión o definitiva en caso de reincidencia; asimismo quedan obligados a la reparación del daño por sus actos y por los de sus auxiliares, cuando éstos actúen bajo las órdenes de aquéllos.

El artículo 299 del mismo Código Punitivo, establece el abandono injustificado por el médico, sin dar el aviso correspondiente, del enfermo para cuya atención hubiere dado responsiva.

En el numeral 231 del Código Penal en cuestión, se indican las penas de suspensión de un mes a dos años y multa de cincuenta a quinientos pesos a los abogados, patronos o litigantes, para alegar a sabiendas hechos falsos y procurar maliciosamente dilaciones en los juicios.

El artículo 232 del ordenamiento legal multialudado, a su vez señala penalidad más grave por el patrocinio doble, el abandono de un cliente y la negligencia en la defensa del reo.

Por último el precepto 233 de dicho Código prevé la destitución para el defensor de oficio que no promueva

las pruebas conducentes en la defensa de los reos que le designen.

### 3.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

De acuerdo con la nueva redacción del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el nuevo Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal, denominado "Delitos Cometidos por los Servidores Públicos"; los artículos 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil Federal, referentes al daño moral, a lo cual habrá que agregar las legislaciones locales que tienen obligación de expedir las Entidades Federativas de la República; se plantean cuatro tipos de responsabilidades, que son:

#### a).- PENAL.

La responsabilidad penal es el: "Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable".<sup>(33)</sup>

---

(33) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 60.

La responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer; pero sólo son responsables quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados a responder de él.

Existe cierta confusión respecto a lo que en derecho penal deba entenderse por responsabilidad; ya que no pocas veces se utiliza el vocablo como sinónimo de culpabilidad; también puede equipársele a la imputabilidad. En un sentido, se dice que el sujeto imputable tiene la obligación de responder concretamente del hecho ante los Tribunales, con esto se da a entender la sujeción a un proceso en donde puede resultar condenado o absuelto, según se demuestre la concurrencia o exclusión de antijuridicidad o de culpabilidad en su conducta; por otra parte; se usa el término responsabilidad para significar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente contrario a derecho, si obró culpablemente; así, los fallos judiciales suelen concluir con esa declaración, teniendo al acusado penalmente como responsable del delito que motivó y señalan la pena respectiva.

La responsabilidad resulta de la relación entre el sujeto y el Estado, según la cual éste declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la Ley.

De manera que la responsabilidad penal de los servidores públicos es aquella en que incurren éstos por los delitos que cometen en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Se encuentra contemplada en la Fracción II del artículo 109 de la Constitución General de la República, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local.

Asimismo, el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional, establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores público que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que, lo anterior, además de las penas que corresponden, se sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó el numeral 22 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, a fin de cuidar la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos, el artículo 111 en vigor, conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de aquéllos, lo que antiguamente se le llamaba fuero constitucional y actualmente declaración de procedencia; sin embargo, para evitar los abusos de dicha protección o amparo es una necesidad política y social limitarla, o por lo menos, que no opere en los casos de flagrante delito.

Como ya hemos mencionado, el Código Penal para el Distrito Federal contempla la responsabilidad penal de los servidores públicos en el Título Décimo de su Libro Segundo; dicho Título está formado por doce artículos, de los cuales, el primero, es decir, el 212, es una réplica del 108 constitucional, y establece en resumen que servidor público es, para estos efectos, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada, en la paraestatal y en el Distrito Federal; en el Congreso de la Unión; en los poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal; y toda persona que maneje recursos económicos federales.

Siendo estas disposiciones asimismo aplicables en materia federal, a los gobernadores de los Estados, a los

diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales.

Los tipos referidos en el Título señalado del Código punitivo en comento, son: El delito de "Ejercicio indebido de servicio público", que sanciona el ejercer funciones sin haber tomado posesión o después de revocado el nombramiento.

El delito de "Abuso de autoridad", que castiga el hecho de impedir la ejecución de una ley o decreto; ejercer violencia injustificada sobre persona; negar la protección o servicio que esté obligado a prestar; negar injustificadamente el despacho de un negocio; mantener privada de la libertad a una persona sin dar aviso a la autoridad correspondiente; hacer que se le entreguen fondos o valores que no se le hayan confiado y se los apropie o disponga indebidamente de ellos, la abstención de sueldos o dádivas de subalternos; otorgar algún empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles, a sabiendas de que no se prestará el servicio; contratar a persona inhabilitada por resolución firme; otorgar identificación de servidor público a quien no ostente dicha calidad.

El delito de "Coalición de servidores públicos", sanciona a aquellos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento o impidan su ejecución o hagan dimisión de sus puestos para impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

El delito de "Uso indebido de atribuciones o facultades", sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.

El delito de "Concusión", que castiga al que a título de contribución o impuesto, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa indebida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

El delito de "Intimidación", que sanciona el que con violencia física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar información relativa a un acto ilícito.

El delito de "Ejercicio abusivo de funciones", sanciona el uso del empleo, cargo o comisión para promover intereses económicos personales, de familiares o afines, así como de personas con las que se tenga vínculos afectivos o económicos.

El delito de "Tráfico de influencia", castiga el uso del empleo, cargo o comisión para promover cualquier tramitación o resolución ilícita de algún negocio público.

El delito de "Cohecho", que sanciona el que por si o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa, para hacer a dejar de hacer algo justo o injusto, relacionado con sus funciones.

El delito de "Peculado", que castiga el que para usos propios o ajenos distraiga de su objetivo dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado; al que utilice fondos públicos u otorgue uno de los actos a que se refiere el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, con el fin de promover su imagen política o social.

Y, el delito de "Enriquecimiento ilícito". que sanciona la adquisición de bienes cuyo valor exceda notoriamente del monto de los ingresos de los servidores públicos, cuya procedencia legítima sea injustificable.

**b).- CIVIL**

La responsabilidad civil de los servidores públicos la debemos entender como aquella que contraen éstos en su

vida civil, ya que en este tipo de responsabilidad quizá no sea tan importante el empleo, cargo o comisión que desempeñen en el servicio público, tan es así, que el numeral 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá la declaración de procedencia".

En ese orden de ideas, consideramos oportuno señalar que: "Algunos autores (de Cups y Carnelutti) han definido la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.<sup>(34)</sup>

Es así que de conformidad con el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, establece que: "El que obrando lícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño que se produjo como consecuencia de culpa a negligencia inexcusable de la víctima".

---

(34) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 45.

Entendiendose por hecho ilícito la conducta violatoria del deber jurídico, de no causar daño a nadie, de tal manera que, si la conducta del responsable es contraria a derecho porque ha violado directamente ese deber impuesto por la Ley, esto viene a ser lo que se conoce como responsabilidad extracontractual, y, asimismo, si esa violación se da indirectamente, con el incumplimiento de una obligación determinada, y adquirida con anterioridad, entonces estaremos frente a lo que se conoce como responsabilidad contractual.

De manera que, una vez actualizada la responsabilidad civil, el responsable queda obligado a la reparación del daño, la cual deberá consistir en el restablecimiento de la situación anterior, y en caso de ser esto imposible, la obligación consistirá en el pago de daños y perjuicios.

Ahora bien, si el daño causado resulta ser moral, la suma de la indemnización la estimará un juez civil considerando los derechos lesionados, la gravedad de la responsabilidad, la posición económica de la víctima y del responsable, y las demás circunstancias del caso concreto.<sup>(35)</sup>

Al respecto, cabe agregar que el Código Civil citado estima como personas responsables de la reparación del

(35) Artículo 1916 del Código Civil, para el D.F.

daño, a aquéllas que han causado ilícitamente un daño, aún cuando estas sean incapaces, a menos que la responsabilidad sea imputable a personas encargadas de éstas.<sup>(36)</sup>

En lo que se refiere a las personas morales, éstas responden directamente por los daños causados por sus representantes en el ejercicio de sus funciones <sup>(37)</sup>, resultando dicha responsabilidad como consecuencia de que el representante actúa a nombre y cuenta de su representado. No obstante lo anterior, y en relación con el Estado, éste únicamente tiene una obligación subsidiaria de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de tal forma que la acción correspondiente solamente procederá en contra del propio Estado, cuando el servidor público responsable, no tenga bienes, o bien éstos sean insuficientes.<sup>(38)</sup>

"Esta responsabilidad opera, principalmente, en el sector de los servidores públicos que manejan fondos. Para ellos, constituye requisito previo al desempeño de sus funciones, otorgar fianza que garantice su manejo. Al

---

(36) Artículo 1911 del Código Civil para el D.F.

(37) Artículo 1918, Idem.

(38) Artículo 1928, Idem.

establecer la responsabilidad civil se hace efectiva la reparación correspondiente, directamente sobre los bienes del responsable o afectando la fianza otorgada".<sup>(39)</sup>

Por otra parte, "Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto que particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado, debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente".<sup>(40)</sup>

**c).- POLITICA.**

Tratándose de la responsabilidad política, es posible aseverar que es aquella en la que pueden incurrir únicamente servidores públicos de cierto nivel, como los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito

(39) Olivera Ioro, Jorge y Villagordoa Mesa Manuel; "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 8.

(40) Bunster, Alvaro ... et al; Op. cit., p.p. 125 y 126.

Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Este tipo de responsabilidad se puede originar por actos u omisiones de cualquiera de los Servidores Públicos arriba citados, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, tales como los ataques a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, y a la libertad de sufragio; las violaciones a las garantías individuales o sociales; las usurpaciones de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, así como las omisiones de carácter grave ; y las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Asimismo cabe agregar que los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, solamente podrán incurrir en responsabilidad política por violaciones graves a nuestra Carta Magna, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de recursos y fondos de carácter federal.

Es así que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I del numeral 109, se establece respecto a los servidores públicos que desempeñen los cargos anteriormente indicados, que cuando éstos, en el desempeño de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, se les impondrá a través del juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para volver a desempeñar cualquier otra función, empleo, cargo o comisión en el servicio público, a fin de salvaguardar los intereses jurídicos mencionados.

El juicio político citado en el párrafo que antecede, se sigue en dos instancias ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, de tal forma que la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría

absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que se substancie el procedimiento correspondiente, con audiencia del inculpado; y, por último teniendo conocimiento de dicha acusación, la Cámara de Senadores erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, después de realizar las diligencias respectivas y con audiencia del acusado.

"Es necesario advertir que aquí se utiliza la expresión "responsabilidad política" como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; como se apuntó, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y solo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se substancie ante los tribunales ordinarios".<sup>(41)</sup>

---

(41) Bunster, Alvaro ... et al; Op. cit., p. 117

"De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política".<sup>(42)</sup>

"El juicio político establecido por nuestra Constitución, tuvo su origen en el Impeachment consagrado por la Constitución de los Estados Unidos de América, quien a su vez se inspiró en los precedentes del Impeachment inglés".<sup>(43)</sup>

"Los orígenes y el uso del Impeachment en Inglaterra, las circunstancias bajo las cuales se incorporó en la Constitución americana, la experiencia americana, y las circunstancias y formas en que nuestra Constitución lo absorbió, junto con los precedentes españoles, constituyen la fuente primaria para entender y valorar el Juicio Político en el sistema mexicano".<sup>(44)</sup>

(42) Bunster, Alvaro ... et al: Op. cit., p. 117

(43) Revista Mexicana de Justicia; Procuraduría General de la República; Número Especial; Septiembre 1980, p. 9.

(44) Idem, p. 9.

En ese orden de ideas, cabe señalar que en el sistema jurídico inglés lo que se pretendía era que el Monarca y los funcionarios públicos respetaran la Ley, y a fin de evitar las violaciones a ésta por parte de aquéllos se creó el juicio político.

Posteriormente y dada la consabida lucha entre el Parlamento y la Corona por el poder, se empezó a exigir la responsabilidad ministerial de todos los funcionarios públicos ante el propio Parlamento, con el propósito de limitar a éstos en sus poderes.

De manera que, la acusación del inculpado, la realizaba la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, misma que erigida como la alta Corte del Parlamento, sentenciaba a los miembros del Poder Ejecutivo, es decir al Monarca y a los favoritos del mismo, privándolos de su inmunidad política y sancionándolos conforme a las leyes penales de ese país.

Por lo que hace a este juicio en los Estados Unidos de América, el Senado Federal es el órgano encargado de juzgar políticamente a todos los funcionarios públicos investidos de inmunidad, incluyendo al propio Presidente, aplicando como sanciones, además de la destitución y de la inhabilitación para el desempeño de algún otro empleo,

cargo o comisión, del procesado, sin perjuicio de que si de los hechos que motivaron dicho juicio, se deriva algún delito, aquéllos puedan ser juzgados ante los tribunales ordinarios por un juez competente.

En lo que se refiere a la forma como se incorporó este juicio a nuestro sistema jurídico, recordaremos que el mismo llegó a México con el propio Hernán Cortés a quien se le tomó residencia a través de Luis Ponce de León enviado especial del rey de España para tales efectos.

Por otra parte, haremos nuestras las palabras del maestro José Barragán, en el sentido de que para él "...está fuera de toda duda el hecho de la constitucionalización del juicio de residencia, tanto por la obra de las Cortes de Cádiz (1810-1813) cuanto por los congresos mexicanos. Es decir, que estos constituyentes no sólo no derogaron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico, así como la instauración del constitucionalismo".<sup>(45)</sup>

---

(45) Bunster, Alvaro ... et al; Op. cit., p. 41

Por último, cabe aclarar que si bien es cierto que el juicio de residencia es el antecedente inmediato, del juicio político, también lo es, con sus variantes, del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, contemplado en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**4).- ADMINISTRATIVA.**

"La responsabilidad administrativa opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública; pudiendo coexistir la responsabilidad civil y penal. Con fecha 30 de diciembre de 1982 se expidió la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada al día siguiente y sanciona los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, de acuerdo con el artículo 113 constitucional, como requisitos inobjetables.<sup>(46)</sup>

"Esta responsabilidad tiene como sanciones el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e

---

(46) Olivera Toro, Jorge y Villagordoa Mesa, Manuel; Op. cit., p.p. 9 y 10.

inhabilitación temporal; esto es, medidas disciplinarias y depurativas".<sup>(47)</sup>

Este tipo de responsabilidad se encuentra prevista en la fracción III del numeral 109 de la Constitución Federal, misma que otrora no estaba contemplada en nuestro sistema constitucional.

Asimismo, el precepto 113 de la propia Carta Magna, establece los sujetos, causas, procedimientos y sanciones respecto a dicha responsabilidad, y por lo que hace a las autoridades facultadas para conocer de la materia en cuestión, están indicadas en las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de sus esferas de competencia expidan.

De manera que, son sujetos susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a

(47) Olivera Toro, Jorge y Villagordoa Mesa, Manuel; Op. cit., p. 10.

las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.<sup>(48)</sup>

En lo relativo a las causas por las que es exigible esta responsabilidad a los servidores públicos mencionados, éstas se dan por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observados en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como las señaladas en el numeral 47 de la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional mismas que son: "falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y falta de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe; ejercer funciones que no le corresponda; autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una

---

(48) Artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

persona inhabilitada no excusarse cuando tenga, impedimento; no informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectado; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría; no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica; las demás que impongan las leyes"<sup>(49)</sup>. Así como el inhibir a los quejosos a fin de evitar que formulen o presenten quejas o denuncias <sup>(50)</sup>. y la abstención injustificada, de parte de los empleados de las contralorías internas, de aplicar la sanción correspondiente a los infractores, o bien, que al hacerlo, no se ajusten a lo previsto en la propia Ley.<sup>(51)</sup>

Por lo que hace a las sanciones, el 113 constitucional contempla como tales, además de las que señalan las leyes, las de suspensión, destitución e inhabilitación, así como multa, en base a los beneficios económicos obtenidos; a este respecto cabe señalar que el

---

(49) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 51.

(50) Artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(51) Artículo 59, Idem.

artículo 53 de la Ley de Responsabilidades en cuestión agrega las de apercibimiento y amonestación privados o públicos, según la gravedad de la infracción, señalando para tales efectos el numeral 54 del ordenamiento legal en comento, elementos que deben ser tomados en consideración para determinar la sanción que en un momento dado habrá de imponerse al servidor público responsable; dichos elementos son, como ya se apuntó, la gravedad de la responsabilidad, la conveniencia de anular prácticas que infrinjan de alguna manera la Ley, las circunstancias económicas del sancionado, el nivel jerárquico la antigüedad, los antecedentes y la reincidencia del mismo; ahora bien, cuando se obtenga con motivo de alguna infracción, un beneficio económico, el monto de la multa se determinará duplicando la cantidad del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados, en su caso.<sup>(52)</sup>

Respecto al procedimiento que establece la Ley en cuestión, para determinar las responsabilidades y sancionar en su caso al servidor público que haya incurrido en alguna de las faltas administrativas previstas en el propio ordenamiento legal invocado, el artículo 64 del mismo señala que se llamará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos y se le

(52) Artículo 55, primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

hará saber el motivo de la misma, la cual se desahogará con la asistencia de aquél o su defensor y un representante de la dependencia a la que esté adscrito.

Si en la audiencia de Ley no se encontraren elementos de prueba suficientes para determinar la responsabilidad, o bien surgieran elementos de los que se desprendieran responsabilidades nuevas, la autoridad instructora estará facultada para realizar diligencias para mejor proveer.

Asimismo, en cualquier momento del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, es posible decretar la suspensión temporal del presunto responsable en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; dicha suspensión también podrá cesar independientemente del inicio o fin del propio procedimiento; mas si el servidor público de que se trate resulta absuelto, deberá ser restituido en el empleo, cargo o comisión que desempeñaba hasta antes de dicha suspensión, reintegrándosele el pago de los salarios que hubiere dejado de percibir.

Por otra parte, una vez terminada la audiencia anteriormente citada o dentro de los tres días hábiles siguientes, se deberá dictar resolución determinándose las sanciones correspondientes, misma que será notificada

dentro del día siguiente al servidor público respectivo, a su jefe inmediato, al Titular de la Dependencia o entidad correspondiente y al superior jerárquico.

Las autoridades que conocen del procedimiento referido, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son las unidades de quejas y denuncias de las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en las que se inicia dicho procedimiento a través de los escritos correspondientes <sup>(53)</sup>; las contralorías internas de las dependencias del Ejecutivo de la Unión, que determinan si existe o no responsabilidad administrativa y aplican, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes <sup>(54)</sup>; y por supuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

---

(53) Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(54) Artículo 57, segundo párrafo, Idem.

## CAPITULO III

### LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### 1.- CONCEPTOS.

La primera parte del presente capítulo, está formada por una serie de conceptos de algunos términos empleados por el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mencionada, a fin de familiarizarse más con el tema que no ocupa, siendo las palabras a que haremos referencia las siguientes:

#### AUTORIDAD.

"Los juristas entienden por "Autoridad": La posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) "fuerza, ascendencia u obligatoriedad". Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder."<sup>(55)</sup>

De manera que la palabra Autoridad implica una investidura y una potestad que a su vez entrañan capacidad o poder de un individuo o grupo de individuos

(55) Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM; Editorial Porrúa, S.A.; 2ª Edición; México, 1987; p. 286.

para realizar actos basados en el orden jurídico de la comunidad de que se trate, y obligan a ésta en virtud del poder legítimo que ejercen.

#### **ACTO ADMINISTRATIVO.**

"Andrés Serra Rojas define el acto administrativo; como: "una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (p. 266); Agustín A. Gordillo dice: "Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce" (p.14.t.III); Manuel María Díez expresa: "Acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa". (p.77)..."<sup>(56)</sup>

Por otra parte, los elementos del acto administrativo son: a) El sujeto, que es el órgano de la administración que lo realiza, que debe ser competente

---

(56) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 76.

para ello; b) La voluntad manifestada libremente, de la persona o personas que integran el órgano que lo lleva a cabo; c) El objeto, que debe ser física y jurídicamente posible, y consiste básicamente en producir efectos jurídicos, creando, transmitiendo, modificando o extinguiendo derechos u obligaciones d) El motivo, es el antecedente que lo origina, es decir, una situación provista por la ley para dar lugar a la actuación administrativa contemplada también por la ley; e) La finalidad del acto, que es el propósito que quiere alcanzar la autoridad, y que debe ser lícito, de interés general, como ya dijimos, realizado por autoridad competente y a través de actos establecidos en la ley; f) La forma, que son los requisitos extrínsecos señalados en la ley, y que son indispensables para la expresión de la voluntad que produce la decisión administrativa.

#### **ADMINISTRACION PUBLICA.**

"...Debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y que desde el punto de vista material es "La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para

asegurar la ejecución de su misión" (A. Molitor, Administration Public. UNESCO, Pág. 18).<sup>(57)</sup>

De tal forma que, Administración Pública es: el conjunto de órganos a través de los cuales los Poderes Ejecutivos Federal y Locales y los Municipios, se encargan de atender el interés general en lo relativo a servicios públicos.

#### **COMPETENCIA.**

"En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el a. 16 de nuestra C. dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente."<sup>(58)</sup>

La competencia puede ser objetiva, en razón del valor del negocio o de su objeto; funcional, en virtud de la participación asignada al órgano jurisdiccional, ya sea por instancia o por materia; y, territorial en relación al espacio y al acto o hecho jurídico de que se trata.

---

(57) Fraga Gabino; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1977, p. 119.

(58) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 542.

En ese orden de ideas, el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las autoridades competentes para aplicarla son: a) Las Cámaras de Senadores y Diputados al congreso de la Unión; b) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación; c) Las Dependencias del Ejecutivo Federal; d) El Departamento del Distrito Federal; e) La Suprema Corte de Justicia de la Nación; f) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; g) El Tribunal Fiscal de la Federación; h) Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; e, i) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

#### **DEMOCRACIA.**

"(Del griego demos, pueblo, y Kratas, fuerza, poder, autoridad.) Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos - principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo -; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio."<sup>(59)</sup>

De tal forma que, la democracia es una forma de gobierno, es la manera como un pueblo ejerce su

---

(59) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 892.

soberanía, y entendida así, ésta puede ser: Directa, cuando el propio pueblo realiza actos tendientes a la dirección del mismo; e Indirecta o Representativa, cuando el pueblo elige de entre el mismo, a sus gobernantes.

De ahí que en el régimen político de 1982-1988, el entonces presidente de la República haya señalado en la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades mencionada, que la irresponsabilidad de un servidor público podía atentar contra la democracia del gobierno mexicano.

#### **ESTADO.**

"...El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."<sup>(60)</sup>

Expresado en otra forma, es dable aseverar que el Estado es una sociedad soberana jurídicamente organizada y asentada en un espacio territorial, con fines de interés general.

---

(60) Porrúa Pérez, Francisco; "Teoría del Estado"; Ed. Porrúa, S.A. México, 1982, p. 190.

### **ESTADO DE DERECHO.**

"Por "Estado de derecho" se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es; Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho."<sup>(61)</sup>

Lo anterior es entendible si consideramos que el derecho es una ordenación de personas, acciones y bienes, es una coordinación de las acciones de los miembros de una sociedad, para la obtención del bien público temporal; ya que desde el momento en que dos individuos o más conviven, surge la necesidad de coordinar sus acciones de manera racional y ordenada.

### **FEDERAL.**

"Denominación correspondiente al Estado organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su

---

(61) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 1328.

gobierno interior señale la Constitución como de su competencia. // Relativo a la federación."<sup>(62)</sup>

En realidad se trata de una forma de Estado, en la que éste se encuentra integrado por varias entidades políticas menores; es aquel que está constituido por estados miembros de la Federación; tal como nuestra República Mexicana, que tiene su propio territorio, cuya población la forman los pobladores de sus diversas entidades federativas, y es soberana, con personalidad única.

Esta forma de gobierno la encontramos consagrada en el precepto número 40 de la Constitución General de la República Mexicana que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."<sup>(63)</sup>

---

(62) De Pina Rafael; Op. cit., p. 271.

(63) Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

## JUICIO.

"En términos generales, la expresión juicio tiene dos grandes significados en el derecho procesal. En sentido amplio, se le utiliza como sinónimo de proceso y, más específicamente, como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso. "En general - afirma Alcalá Zamora -, en el derecho procesal hispánico, juicio es un sinónimo de procedimiento para sustanciar una determinada categoría de litigios. Entoncez juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional" (p. 118). En este sentido se habla de juicios ordinarios y especiales, juicios sumarios, juicios universales, juicios mercantiles, etc."<sup>(64)</sup>

En un sentido más restringido, es la etapa del proceso "... en la que solamente se desenvuelve una actividad por parte del órgano jurisdiccional, etapa en la que el juzgador o los juzgadores, si se trata de un órgano jurisdiccional colegiado, emiten dictan o pronuncian la sentencia jurisdiccional definitiva que viene a terminar el proceso y a resolver la contienda, el conflicto de intereses."<sup>(65)</sup>

---

(64) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 1848.

(65) Gómez Lara, Cipriano; "Derecho Procesal Civil"; Ed. Trillas, S.A. de C.V., Mexico, 1984, p. 30.

Expresado con otras palabras, es la fase del proceso, que está revestida de un conjunto de actos regidos por la Ley, tendientes a la satisfacción del interés jurídicamente tutelado, de que se trata, a través de la resolución de una autoridad competente para conocer del caso concreto.

#### **JUSTICIA.**

Según el maestro Rafael Preciado Hernández, "La justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social."<sup>(66)</sup>

La justicia es un criterio ético, de acuerdo con la definición anterior, porque nos constriñe a adoptar determinadas conductas o costumbres frente a los demás.

Por otra parte, para saber qué es lo que se le debe a cada quien, es necesario atender a sus aptitudes y a sus actos libres y voluntarios, para no caer en injusticias, tales como atribuir algo a alguien que no hizo o eximirlo de un acto ilícito, como es el caso de algunos servidores públicos cuyas faltas quedan impunes.

---

(66) Preciado Hernández, Rafael; "Lecciones de Filosofía del Derecho"; Ed. Jus, México, D.F., 1978, p. 217.

**LEY.**

"Las leyes en su significación más amplia - señala Montesquieu - son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas; y en este sentido todos los seres tienen sus leyes:"<sup>(67)</sup>

De modo que, si consideramos que los seres tienen distinta naturaleza, podemos clasificar las leyes, como el maestro Preciado Hernández lo hace en sus "Lecciones de Filosofía del Derecho", en cosmológicas aquéllas cuyo objeto es la materia, y en noológicas las que atienden al espíritu.

Por otro lado, dado que la naturaleza de los seres es distinta, asimismo sus necesidades son distintas, pudiendo dividir a éstas en tres tipos, como el propio Preciado Hernández, en físicas, morales y lógicas; agregando que las físicas son las que relacionan dos fenómenos (causa y efecto), las morales relacionan a los actos con el bien racional, y las lógicas relacionan ideas (Leyes del pensamiento) y en ese sentido, debemos ubicar a las leyes normativas, que son las que nos interesan, en el campo de las noológicas cuyas relaciones necesarias, son morales.

---

(67) Preciado Hernández, Rafael; "Lecciones de Filosofía del Derecho"; Ed. Jus, México, D.F., 1978, p. 70 y 71.

Por último, cabe señalar, que las características de la ley son: a) General, es decir, que no va dirigida a alguien en especial, sino a aquéllos sujetos que actualicen los supuestos contenidos en la misma ley; y, b) Abstracta, lo que significa que no se refiere a casos concretos, sino a todos aquéllos que asimismo actualicen dichos supuestos.

#### **LEGISLACION.**

"(Del latín legislatioonis). Se ha denominado legislación al conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados. Sin embargo, existen otros significados que igualmente se adscriben al término "Legislación", entre los cuales están los siguientes: a) para designar globalmente al sistema jurídico de una región o país; b) para referirse al derecho codificado y distinguirlo de las otras fuentes del derecho, como la jurisprudencia, costumbre o doctrina; c) para referirse al procedimiento de creación de las leyes y decretos; d) para significar la agrupación de textos legales, promulgados de acuerdo a un criterio metodológico y ofreciendo compilaciones o colecciones; e) para reunir las leyes atinentes a una especialidad del derecho, i. e.: legislación administrativa y legislación de

emergencia, y f) para describir la función desarrollada por el órgano legislativo del poder público."<sup>(68)</sup>

Así, es dable aseverar que, en el sexto párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades en cuestión, se empleó el término de: "La legislación vigente...", haciendo alusión a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979, anterior a la actual.

#### **OBLIGACION.**

"La obligación, dicen las Institutas, es el vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad."<sup>(69)</sup>

"Las definiciones modernas sobre la obligación han partido del concepto romano, pero substituyendo el término vínculo jurídico, por el de relación jurídica. Hay una gran variedad de definiciones en donde

---

(68) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. Cit., p. 1933.

(69) Idem, p. 224o.

encontramos siempre como elementos constantes, primero: la relación jurídica entre acreedor y deudor y, segundo, el objeto de esta relación jurídica, consiste en dar, hacer o no hacer".<sup>(70)</sup>

Toda obligación consta de tres elementos que son: a) los sujetos, el acreedor el sujeto activo, y el deudor el pasivo; b) el objeto, que como ya se dijo consiste en dar, hacer y; c) el vínculo, que es la relación jurídica que establece entre los sujetos en función del objeto.

Ahora bien, de conformidad con la tesis que estamos desarrollando conviene apuntar que tratándose de las obligaciones de los servidores públicos, los sujetos son por un lado éstos y por otro el Estado y la sociedad; y el objeto es el buen servicio. Asimismo, cabe señalar que las obligaciones de aquéllos "...para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión,..."<sup>(71)</sup> se encuentran contempladas en el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades multimencionada.

---

(70) Rojina Villegas, Rafael; "Compendio de Derecho Civil III", Ed. Porrúa, S.A.; México, D.F., 1976, p. 8.

(71) Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **PODER CONSTITUYENTE.**

"Por "poder constituyente" se entiende como el órgano creador de la Constitución de un orden jurídico; esto es, al órgano que crea al conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico."<sup>(72)</sup>

Cabe hacer notar que poder constituyente está formado con representantes del pueblo, nombrados por él mismo para crear única y exclusivamente un conjunto de normas jurídicas supremas, que regirán al propio pueblo.

La acepción que a dicho término le dio el autor de la Ley Federal de Responsabilidades en comento, en la Exposición de Motivos de ésta, fue la de poder constituyente permanente, el cual está integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, ya que son los únicos autorizados para reformar o adicionar la Constitución, de conformidad con el numeral 135 de nuestra Carta Magna.

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

"Gabino Fraga en su clásico Derecho administrativo dice que "el procedimiento administrativo es el conjunto

---

(72) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 2436.

de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" (p.255). Andrés Serra Rojas en su Derecho administrativo, afirma: "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades - ordenados y metodizados en las leyes administrativas - que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin (p. 273)".<sup>(73)</sup>

En ese orden de ideas, el autor de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, propuso como una necesidad en su Exposición de Motivos de la misma, un procedimiento administrativo autónomo del penal y del político, para determinar las responsabilidades de dichos sujetos y aplicarles las sanciones correspondientes, respetando las garantías de audiencia y legalidad, contenidas en los artículos 14 y 16 respectivamente, de la Constitución General de la República.

#### **RESOLUCION.**

"Se ha entendido por resolución judicial lo siguiente: "Toda decisión o providencia que adopta un

---

(73) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 2558.

juez o tribunal en el curso de una causa contenciosa o de un expediente de jurisdicción voluntaria, sea a instancia de parte o de oficio".<sup>(74)</sup>

En la materia que nos ocupa, la resolución viene a ser la conclusión del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, propiamente dicho; y, dictada aquélla se debe proceder a la notificación y ejecución voluntaria o forzada de la misma, y en su caso, a su impugnación.

#### **SANCION.**

"...Fue Protágoras de Abdera el que logró una concepción del castigo y la sanción que hasta la fecha no ha sido superada. Dice: "Nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho - pues lo ocurrido no puede deshacerse - sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo.... Y quien piensa así castiga para intimidación". La intimidación es la función del castigo."<sup>(75)</sup>

---

(74) De Pina Vara, Rafael; Op. cit., p. 417.

(75) Diccionario Jurídico Mexicano; Op. cit., p. 2871.

Desde un punto de vista filosófico, conviene señalar que la sanción es la consecuencia de la norma jurídica, por la observancia o inobservancia del contenido de la misma.

Finalmente, podemos decir que sanción administrativa es aquella impuesta por una autoridad administrativa a quien no observe o viole alguna hipótesis normativa, contemplada en una ley administrativa, como es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este ordenamiento contempla sanciones como el apercibimiento y la amonestación, que pueden ser públicos o privados, la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar algún empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, y son aplicadas después de que se ha incoado y desahogado el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades señalado en el propia ley, siempre y cuando a través de dicho procedimiento se llegue a la conclusión de que el servidor público de que se trate infringió fehacientemente uno o varios de los supuestos contenidos en el artículo 47 del ordenamiento legal citado.

## 2.- EXPOSICION DE MOTIVOS.

Se ha dicho con justa razón, que los pueblos únicamente pueden progresar cuando cuentan con un buen

gobierno, y para que así suceda es necesario que él mismo se funde en un auténtico orden jurídico formado por leyes e instituciones que regulen la actividad del Estado, como la conducta de las personas de que éste se sirve para alcanzar sus objetivos; por dichos motivos y debido al desarrollo histórico social de nuestro país, cabe mencionar que en el régimen político administrativo comprendido entre 1982-1988, el entonces Presidente de la República Mexicana, tuvo a bien referirse a la Renovación Moral en su mensaje de toma de posesión el 1º de diciembre de 1982, a fin de proponer la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, argumentando que la guía fundamental de esa Renovación sería el derecho, y que para tales efectos era menester actualizar las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promover una nueva ley sobre la materia, así como reformar los códigos penal y civil, en lo conducente, introduciendo nuevas formas relativas a la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y en su caso, sancionar conductas inmorales de los servidores públicos; haciéndose así impostergable la necesidad de cambios legislativos a las disposiciones normativas señaladas, que conformaran un nuevo marco jurídico en materia de responsabilidad enviando para tales efectos, con fecha 2 de diciembre de 1982, a la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Federal mencionada,

junto con su Exposición de Motivos que comentaremos, a fin de que una vez aprobada ésta por el Congreso anteriormente señalado, fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mes y año indicados y entrara en vigor al día siguiente de tal publicación.

Es así que consideramos importante referirnos a la Exposición de Motivos aludida, toda vez que en ella se encuentra plasmado el espíritu del legislador, así como las razones que lo condujeron a la proposición de la iniciativa de la Ley señalada.

Dicha Exposición de Motivos está formada por cinco partes, de las cuales la primera es un esbozo general de la propia Exposición; la segunda parte hace alusión a las Responsabilidades Políticas; la tercera se refiere a la Declaración de Procedencia; la cuarta al Título Tercero de la Ley, es decir a las Responsabilidades Administrativas; y, la quinta al Registro de Situación Patrimonial; de tal manera que la Exposición empieza con el siguiente texto:

"En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las

facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando no hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".(76)

Al respecto, cabe señalar que la adopción de un sistema de responsabilidades dentro del servicio público que determine las obligaciones de los que en él desempeñan un empleo, cargo o comisión, y que señale sanciones eficaces para quienes incumplan con sus deberes no sólo considerando el aspecto sancionador, sino también el preventivo, constituye una de las bases fundamentales de cualquier Estado de Derecho.

---

(76) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Publicación Especial de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Ed. Talleres Gráficos de la Nación; México, 1984, p. 7

Concretamente, el Estado Mexicano al expedir la normatividad jurídica lo hace con el fin de garantizar que los gobernados cuenten con instrumentos suficientes para obligar a los servidores públicos a actuar dentro del marco específico de determinación de competencias que la ley les confiere y que, en el supuesto de que su actividad no encuadre en dicho marco, haya los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones en que incurran.

Es decir, que no es posible que un sistema de responsabilidad subsista exclusivamente por su función sancionadora o se reduzca a ella, ya que la parte medular de su naturaleza estriba en la prevención del ilícito o de la falta, así como en la adecuación de las sanciones a la gravedad de la conducta.

Por otra parte, en la Exposición de Motivos de referencia se señala que:

"La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier

ciudadano y sin más requisito que cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicta la H. Cámara de Diputados".<sup>(77)</sup>

En relación con este párrafo, cabe mencionar que si bien es cierto que el espíritu del legislador consiste en que todos los ciudadanos sean tratados con igualdad ante la Ley, sin fueros ni Tribunales Especiales, también lo es que el propio legislador cae en una contradicción, y que además en la realidad no se da aquél supuesto, tan es así que en el Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades en comento, se regula el procedimiento para la Declaración de Procedencia o procedimiento para privar de fuero a un servidor público, que consiste básicamente en el conjunto de pasos dirigidos a determinar la existencia de un delito y probable responsabilidad de algún servidor público de los contemplados en el primer párrafo del numeral 111 de nuestra Carta Magna, así como la subsistencia del fuero constitucional, cuya remoción se solicite con el fin de estar en posibilidades de proceder penalmente en contra de aquél, de manera que al existir fuero para aquéllos, no podemos hablar de igualdad.

Asimismo, es de señalarse que dicho procedimiento resulta innecesario en los casos de flagrante delito,

---

(77) Exposición de Motivos; Op. cit., p. 8

pues aquí estará por demás determinar la probable responsabilidad del servidor público de que se trate, si el ilícito es por demás evidente.

Otro párrafo que llama nuestra atención, principalmente en la parte final del mismo, y que habla acerca de la Ley de Responsabilidades cuya Exposición de Motivos se analiza, es el que a continuación se transcribe:

"En primer término liquida la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", que fue uno de los factores que contribuyó a la implicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales".<sup>(78)</sup>

En ese orden de ideas cabe hacer notar que no obstante lo anterior, el artículo 47 del ordenamiento legal de referencia establece entre otras, una serie de obligaciones que analizadas a contrario sensu son conductas típicas que encuadran perfectamente bien en las hipótesis normativas contenidas en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal,

---

(78) Exposición de Motivos; Op. cit., p. 8

relativo a los "Delitos Cometidos por los Servidores Públicos".

En la parte relativa a las Responsabilidades Políticas de la Exposición de Motivos en comento, se señala quienes son susceptibles de ser sujetos de este tipo de responsabilidades por actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, procedimiento y sanciones aplicables al caso concreto, tales como destitución e inhabilitación hasta por veinte años.

Posteriormente se aborda el Procedimiento de Declaración de Procedencia, donde se hace una descripción somera de dicho procedimiento, tocando el tema de la prescripción, concretamente en el párrafo que a la letra dice:

"Debe destacarse, además, que en tanto el servidor público no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera. Lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que puedan cometer

los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la Ley".<sup>(79)</sup>

Por lo que respecta a este párrafo, con todo respeto, más burla que el texto del mismo no puede haber, pues se habla de que el fuero no se convierta en inmunidad, y entonces ¿qué es?, si mientras un servidor público de alta jerarquía está investido de él, no se le puede tocar ni con el pétalo de una rosa, y esto no es nada nuevo, ya que pocos son los casos en México, de servidores públicos desaforados y procesados conforme a estricto derecho, y muchos son los que incurren en responsabilidad penal sin ser advertidos.

Por otro lado, en la parte que corresponda a las Responsabilidades Administrativas, se justifica la necesidad de contemplar un régimen referente a dicha materia, expresamente en el párrafo que se cita:

"La iniciativa que presentó a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y la moral".<sup>(80)</sup>

---

(79) Exposición de Motivos; Op. cit., p. 10

(80) Idem, p. 11

Efectivamente, en las leyes anteriores, en materia de responsabilidad, no se había contemplado un sistema que normará este tipo de responsabilidad en la que incurren los servidores públicos al afectar la legalidad, honrades, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia que deben observarse en un buen gobierno, e implicará un procedimiento autónomo que respetará las garantías de legalidad y audiencia contenidas en los preceptos 14 y 16 constitucionales.

Otro de los párrafos contenidos en la sección de referencia de la Exposición de Motivos multialudida, es el que a la letra dice:

"La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrán ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza".(81)

---

(81) Exposición de Motivos; Op. cit., p. 11, que hace referencia al artículo 109, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Respecto a este párrafo es de señalarse, como ya se dijo con antelación, que las obligaciones establecidas en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son muy semejantes, por no decir iguales, a los delitos en que pueden incurrir dichos funcionarios, y que están contempladas en el propio Código Penal para el Distrito Federal.

En esta forma la Exposición de Motivos en cuestión continúa señalando que la vigilancia del cumplimiento del Catálogo de obligaciones contenidas en el numeral 47 de la Ley de Responsabilidades mencionada, compete en primer lugar a los superiores jerárquicos de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes están facultados para imponer las sanciones que correspondan según el caso concreto; y que también a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le compete conocer del cumplimiento de aquéllas y aplicar las sanciones respectivas, quedando ésta como autoridad centralizada para tales efectos.

Como se puede apreciar, tanto los órganos de control interno de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como la Secretaría de Estado aludida, realizan funciones semejantes que vuelven ociosa la existencia de aquéllas o de ésta última, toda

vez que tanto unos como la otra pueden instaurar el procedimiento de determinación de responsabilidades e individualizar las sanciones correspondientes, según el caso concreto.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que las contralorías internas de referencia, conocen de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a las entidades o dependencias respectivas, es dable inferir que difícilmente las resoluciones que emitan dichos órganos, sean imparciales y objetivas, luego entonces, sería preferible hasta por cuestiones económicas y éticas, que tales órganos dejaran de existir y que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fuera la única dependencia que se avocara exclusivamente a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones anteriormente citadas y a la individualización de las sanciones correspondientes.

Dicha Exposición de Motivos comprende una parte intitulada "Registro de Situación Patrimonial", en la que se establece que los servidores públicos de cierto nivel tienen la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial ante la dependencia del Ejecutivo de la Unión, indicada.

Por último, en la sección referida se prohíbe que los servidores públicos acepten dádivas o regalos de personas vinculadas con ellos con motivo de las funciones que desempeñen por el empleo, cargo o comisión que tengan encomendado, en virtud de que dicha práctica resulta fuente de corrupción y se equipara al cohecho.

En relación con lo anterior cabe mencionar que, resulta ociosa tal prohibición toda vez que la misma, así como el enriquecimiento ilícito se encuentran contemplados en el Código Penal para el Distrito Federal y en un momento dado ésta situación podría dar lugar a un conflicto de leyes, o bien se incurrirá en una violación a las garantías individuales, en virtud de que existe una disposición constitucional que debemos tener presente, que señala que "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito..."<sup>(82)</sup>

### **3.- DEBATES DE LA LII LEGISLATURA, RELATIVOS A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Una vez comentado cual fue el propósito del autor de la iniciativa varias veces mencionada, cuya esencia era la de "renovar las bases de responsabilidad de quienes prestan sus servicios en los órganos e instituciones

---

(82) Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

estatales y sincronizarlas con las demandas populares manifestadas desde hace mucho tiempo."<sup>(83)</sup>

Por otra parte, a fin de introducirnos al tercer punto del capítulo que nos ocupa, consideramos necesario referirnos al proceso legislativo, que es el conjunto de pasos a seguir para la formación de leyes.

Dicho proceso, en México, particularmente para la creación de leyes federales, consta de seis etapas, las cuales se denominan: La primera, "iniciativa"; la segunda, "discusión"; la tercera "aprobación"; la cuarta "sanción"; la quinta "publicación"; y, la sexta, "iniciación de la vigencia".

El fundamento legal de dichas etapas, son los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a las primeras cinco etapas y, los preceptos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal, los cuales se refieren a la iniciación de la vigencia.

Así es que la etapa de iniciativa consiste, de conformidad con el artículo 71 de nuestra Carta Magna, en el derecho de iniciar leyes o decretos, que compete,

(83) De la Madrid Hurtado, Miguel; "El Marco Legislativo Para el Cambio Diciembre 1982"; Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República; Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1983, p. 163

según el precepto legal citado, al Presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales.

"Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren lo diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates".<sup>(84)</sup>

La etapa de discusión es aquella en la que cada una de las Cámaras sostiene un debate relativo al proyecto de Ley de que se trate, a fin de determinar si debe ser aprobada o no. A la Cámara que le corresponde deliberar primero, según la naturaleza jurídica de aquél, se le llama Cámara de origen y a la que lo discute posteriormente, se le nombra Cámara revisora.

La etapa de aprobación se refiere, precisamente a la aceptación por parte de ambas Cámaras del proyecto de ley sometido a su consideración, tal aprobación puede ser total o parcial.

---

(84) Artículo 71 último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente viene la etapa de la sanción, la cual estriba en el consentimiento de un proyecto de ley por parte del titular del Poder Ejecutivo.

La etapa de la publicación reside en el hecho de dar a conocer la ley o el decreto, según el caso, a quienes va dirigida, a través del Diario Oficial de la Federación.

Por último la iniciación de la vigencia, que está regulada por los numerales 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal, puede ser de dos maneras, sucesiva o sincrónica, la primera consiste en que las leyes, reglamentos, circulares u otras disposiciones de observancia general, entrarán en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial, y la segunda, se refiere al hecho de que tratándose de un lugar distinto del en que se publique ese periódico, y sean obligatorios los ordenamientos de referencia, deberá agregarse al plazo indicado, un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Volviendo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cabe señalar que fue propuesta durante la gestión política comprendida de 1982 a 1988, por el entonces Presidente de la República Mexicana, quien la envió a la Cámara de Senadores del Congreso de

la Unión para su discusión y aprobación el 2 de diciembre de 1982, un día después de tomar posesión en el cargo, para que a su vez, ese órgano la remitiera a la de Diputados con el mismo fin.

De manera que, ya estando en sesiones la Cámara de Diputados, el día 29 del mes y año citados, y habiendo recibido el proyecto de iniciativa de ley en cuestión, se iniciaron los debates relativos al mismo, de los que se desprenden interesantes argumentos en contra del mismo, que enseguida comentamos.

En primer término, el Diputado Antonio Gershenson del PSUM al tomar la palabra manifestó, que todos los atentados a los derechos de los trabajadores que les había tocado presenciar en los últimos días se quedaban cortos al lado de la iniciativa que en ese momento empezarian a discutir.

Señaló que dicha iniciativa tenía partes que se referían al comportamiento de los funcionarios públicos en función del servicio que debían dar pero que también tenía un título completo en el que se definían obligaciones de los trabajadores de la administración central y del Distrito Federal hacia sus jefes.

Asimismo, expresó que el proyecto de referencia contenía una serie de obligaciones, unas imprecisas y generales, y otras que privaban indirectamente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Ley Suprema. Que aun sin existir faltas determinadas, se sancionaba el incumplimiento de aquellas obligaciones, contrariamente el principio jurídico que establece que por precisión debe determinarse cual es la falta o prohibición y la sanción respectiva; y que no obstante dicho proyecto únicamente se limitaba a señalar una lista de 22 obligaciones, y al servidor público que no las cumpliera le esperaba una serie de sanciones genéricas. Que en dichas obligaciones se incluían entre otras, las de abstenerse de cualquier acto u omisión que causara la suspensión o deficiencia de dicho servicio; utilizar la información reservada a que se tuviera acceso por su función exclusivamente para los fines a que estuvieren afectos, señalando que no se mencionaba que era lo que la ley establecía como secreta o reservada, sino que nada más decía "reservada". Que eso quedaba a la interpretación del jefe inmediato.

Que otra obligación era la de custodiar y cuidar la información a la cual tuviera acceso el servidor público, impidiendo o evitando el uso indebido de la información. Y en ese orden de ideas, agregó que sí lo reservado

quedaba a interpretación del jefe, entonces "indebido" quedaba aún más a la interpretación del jefe.

Por otra parte dijo, que no podía haber una obligación más general que la de observar buena conducta en su empleo.

Refiriéndose a las sanciones apuntó que: "En el artículo 56 se señala que, entre otras, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de 3 días ni mayor de 3 meses serán aplicables por el superior jerárquico. El jefe inmediato puede suspender al trabajador de sus compañeros, entre otras cosas, es violatorio el Artículo 5º de la Constitución que establece el derecho al trabajo, que establece que solamente puede ser separado de su trabajo, un trabajador por disposición judicial o por ofender los derechos de la sociedad, no del jefe inmediato, y también se está infringiendo aquí el Artículo 423, fracción 10ª de la Ley Federal del Trabajo, que se aplica también a los Trabajadores del Estado en virtud del Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que la máxima suspensión que pueda darse como sanción del trabajo es de ocho días, pero aquí el jefe inmediato puede aplicar hasta tres meses".<sup>(85)</sup>

---

(85) De la Madrid Hurtado, Miguel, Op. cit., p.p. 190.

Por otro lado, manifestó que también había sanciones económicas que eran aplicables directamente por el superior jerárquico inmediato, y que eran hasta de 100 veces el salario mínimo vigente en el D.F., y por la Secretaría General de la Contraloría cuando fueran superiores a esa cantidad. No obstante que, tanto nuestra Carta Magna en su numeral 5º, como la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a los Trabajadores del Estado a virtud del propio precepto 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecía en el artículo 107 que estaba prohibida la imposición de multas a los Trabajadores cualquiera que sea su causa o concepto.

Posteriormente expresó que todas esas sanciones tenían además un problema común, que se decía allí que un trabajador inconforme con alguna de esas sanciones, podía interponer el recurso de revocación, pero ¿ante quién lo interponía?, ¿ante quién lo había sancionado? es decir que el jefe, o el equivalente al patrón, decidía la falta, por no estar precisada en la Ley, ya que únicamente estaban especificadas las obligaciones, y quien fijaba la sanción, la aplicaba y resolvía la apelación, era el superior jerárquico.

Asimismo dijo: "Estamos ante lo que en la reunión de la Comisión se llamó código de conducta y que más bien

recuerda al código Di Laboro de Mussolini, o por lo menos al maccartismo, que se caracterizó entre otras cosas por las listas negras que están aquí, a pesar de estar prohibidas por la Ley Federal del Trabajo, están establecidas al darse la posibilidad de la inhabilitación para ocupar un cargo de manera completamente arbitraria, lo cual no tiene ninguna diferencia con una lista negra, por todo el sector público, puesto que está inhabilitado para ocupar un puesto en dicho sector".<sup>(86)</sup>

Por último argumentó que: "En la medida en que aquí se viole la Constitución; en la medida en que aquí atropallen las conquistas populares y revolucionarias consagradas en ella; en la medida en que a estos derechos se les trate de expulsar de las leyes, en esa misma medida estas banderas no van a morir. Esas banderas regresarán a los puños de los trabajadores, a los de los campesinos y en general a la conciencia y a las manos de nuestro pueblo que con su sangre y con su lucha la conquistó. Muchas gracias."<sup>(87)</sup>

El C. Dip. Daniel Angel Sánchez Pérez, también del PSUM, al hacer sus manifestaciones relativas al Título Tercero del proyecto de Ley en comento, entre otras, se refirió al párrafo segundo del artículo 50 que a la letra

(86) De la Madrid Hurtado, Miguel, Op. cit., p. 192.

(87) Idem, p.p. 192 y 193

dice: "Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interposta persona, utilizando cualquier medio, inhibe al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten"; diciendo que dicha hipótesis era la tipicidad de un delito, la cual se encontraba en el Código Penal, sancionada con otras penas, como la inhabilitación, hasta por 14 años, y no por 20 como el proyecto sujeto a debate.

En ese orden de ideas, al referirse al numeral 53 del propio proyecto, señaló que lo grave era la sanción económica y la de inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, que tales sanciones violaban el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las condiciones generales de trabajo observadas por diversos sindicatos y varias Entidades Federativas; y que además el superior jerárquico era el que iba a aplicar la inhabilitación, suspendiendo primero al trabajador y continuando después con un juicio que se ventile ante el Tribunal Federal de Arbitraje a fin de que allí se resolviera si se sancionaba definitivamente o no la inhabilitación.

Añadiendo que una situación muy similar, era la hipótesis contenida en el último párrafo del numeral 53 del propio proyecto, que reza de la siguiente manera: "Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllas no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite".<sup>(88)</sup> Señalando al respecto, que se suponía que esas sanciones eran administrativas, y que él no conocía de ninguna conducta que implicara lucro indebido, y que no fuera delito; pero que aún resultaba más gravosa la expresión "o cause daños y perjuicios", ya que si daño era la pérdida o menoscabo del patrimonio, y en ese caso se trataba del patrimonio de la Federación entonces, se llamaba peculado y también era delito, mismo que no debía ser castigado con sanciones administrativas.

En relación con el precepto número 54 del multicitado proyecto, que se refería a los elementos que se deben tomar en cuenta para imponer las sanciones administrativas, establecía como un atenuante o agravante, la antigüedad en el servicio, preguntó que,..."si aquí la antigüedad en el servicio se considera

---

(88) Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

atenuante o agravante, porque el ser viejo en un empleo puede darme todo el conocimiento del manejo público y si incurre en una sanción sería una agravante o a lo mejor por ser viejo constituye un atenuante. Tendríamos que aclarar si la antigüedad en el servicio la considera esta ley como atenuante o como agravante puesto que es una circunstancia que se va a tomar en cuenta al individualizar la pena, como dijeron en el código penal". (89)

Por otra parte, al referirse al artículo 47 del proyecto en cuestión apuntó que efectivamente, como decía el C. Dip. Gershenson, contenía hipótesis normativas concurrentes que lo que allí explicaba como una falta administrativa, en el Código Penal tipificaba una serie de delitos, poniendo como ejemplo: "...La fracción primera de estas conductas, que se sancionarian supuestamente administrativas, encaja perfectamente en el Artículo 215, fracción segunda; el artículo 215 les recordaré que es abuso de autoridad, la fracción tercera de este código de conducta de Mussolini, ahora de Miguel de la Madrid, encaja perfectamente en la fracción tercera en el artículo 214, fracción cuarta y en el 217 fracción tercera, esos artículos se refieren al ejercicio indebido de servicio público y al uso indebido de atribuciones y

---

(89) De la Madrid Hurtado, Miguel; Op. cit., p.p. 207

facultades. La fracción cuarta, además, también se refiere al 214, fracción cuarta, que ya dijimos que es el ejercicio indebido de servicio público. La fracción 13 se refiere al artículo 220 que es el ejercicio abusivo de funciones: encaja perfectamente, léanlo, están casi calcados, está tipificado y la fracción 16, encaja en la tipicidad establecida en la fracción primera del artículo 222 que se refiere a cohecho".<sup>(90)</sup>

Al respecto, el Diputado Salvador Rocha Díaz del PRI señaló que los Diputados Gershenson y Sánchez Pérez habían interpretado la iniciativa de ley en cuestión, como una Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, equivocadamente, ya que si bien es cierto que el artículo 47 de la misma contenía obligaciones relativas a las relaciones entre superior e inferior, también lo era que la mayoría de las hipótesis normativas contempladas en dicho precepto, se refería a las conductas que los servidores públicos debían asumir como tales.

Por otro lado, expresó que "La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene normas que protegen al trabajador plenamente respecto de arbitrariedades de las que pudieran ser sujetos. Basta decir que, de acuerdo al Artículo 52 las sanciones se

---

(90) De la Madrid Hurtado, Miguel; Op. cit., p.p. 209

imponen por la Contraloría Interna de la Secretaría; que existe el recurso de revocación optativo para impugnar cualquier sanción con la que el trabajador o el servidor público no se encontraba satisfecho. Se puede recurrir igualmente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual se amplía la competencia de este Tribunal para convertirlo paulatinamente en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal".<sup>(91)</sup>

Asimismo, agregó que el Diputado Sánchez Pérez en algunas cuestiones tenía razón, que únicamente se trataba de deficiencias terminológicas; que por otra parte, las afirmaciones de aquél eran exageradas al afirmar que "...No conoce conducta que implique enriquecimiento indebido o ilícito y que no constituye obviamente delito, simplemente constituye una fuente de las obligaciones".<sup>(92)</sup>

Por último, el Diputado Gershenson añadió que si bien era cierto que su homólogo Rocha, había dicho que no todas las 22 obligaciones contempladas en el numeral 47 de la iniciativa de Ley sujeta a deliberación, se referían a la relación entre superior e inferior, también lo era que 13 de ellas sí se referían a ese vínculo; y que a dicha iniciativa se le había dado el tratamiento de disposiciones administrativas para evitar de esta

(91) De la Madrid Hurtado, Miguel; Op. cit., p.p. 212 y 213.

(92) Idem, p. 213

manera el cumplimiento de las obligaciones de carácter laboral para con los trabajadores.

En ese orden de ideas, cabe señalar que las manifestaciones de los Diputados que participaron en el debate de la iniciativa de la ley a que nos hemos venido refiriendo, atiende principalmente a la ideología política de esas personas como militantes de los partidos a que pertenecen, más que a un análisis profundo, jurídico e imparcial de la propia iniciativa, como debería ser.

## CAPITULO IV

### ANALISIS DEL TITULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### 1.- EL PROCEDIMIENTO EN LA DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

##### a).-NATURALEZA JURIDICA.

A raíz de las reformas jurídicas que se produjeron a fines del año de 1982, se originó un nuevo sistema que regularía la responsabilidad administrativa en forma autónoma, es decir, independientemente de la responsabilidad política, la civil, la penal y la laboral.

Se reglamentaron las bases de aquélla, en la que son susceptibles de incurrir los servidores públicos cuando, con sus actos u omisiones demeritan la legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad con que deben desenvolverse en el desempeño de sus funciones, dentro de la administración pública; el procedimiento que se debe seguir para determinarle responsabilidad a los servidores públicos cuando, con sus actos u omisiones demeriten la legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad con que deben desenvolverse en el desempeño de sus funciones, dentro de la administración pública; el procedimiento que se debe seguir para determinarle

responsabilidad a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones y afecten los criterios de legalidad y demás señalados; y, las sanciones aplicables a los sujetos responsables en virtud de dicho incumplimiento.

Para llevar a cabo lo anterior, se realizaron algunas reformas y adiciones a la legislación vigente en aquel entonces, entre las cuales destacan las reformas a los Artículos 108, 109, 113 y 114 del título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la adición del numeral 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, respecto a la naturaleza jurídica del procedimiento de determinación de responsabilidades de los servidores públicos, contemplado en el Título Tercero del Ordenamiento Federal de Responsabilidades mencionado, es decir, su esencia jurídica, es factible ubicarla, por una parte, en el campo del derecho administrativo, ya que se encuentra regulado por una ley de carácter administrativo, se instaura en contra de sujetos que presuntamente han incurrido en responsabilidad administrativa, por la comisión de una o varias faltas administrativas.

A lo anterior podemos agregar las palabras del maestro Antonio Carrillo Flores que dice: "El problema del procedimiento administrativo queda planteado tan pronto como se reconoce en el Estado la existencia de una función administrativa. Esta función fija al Estado metas de su obrar, y para llegar a ellas, necesariamente tiene que seguir determinados caminos; esos caminos forman el objeto de dicho procedimiento."<sup>(93)</sup>

Por otra parte, si tomamos en cuenta la cita que hace el maestro Cipriano Gómez Lara en su "Teoría General del Proceso", de Alcalá Zamora y Castillo, en el sentido de que "Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso... El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o litigados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o

---

(93) Carrillo Flores, Antonio; "La Justicia Federal y la Administración Pública"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1973, p. 89

fragmento suyo (v.gr., procedimiento incidental o impugnativo). Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal...".<sup>(94)</sup>

Y si agregamos los conceptos de proceso administrativo y proceso que da el doctor Miguel Acosta Romero:

Proceso Administrativo.- "Los procesalistas, Carnelutti sobre todo, indican que proceso es, judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del poder administrativo que solucionan conflictos."<sup>(95)</sup>

Proceso.- "Para nosotros, proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tiene unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."<sup>(96)</sup>

---

(94) Gómez Lara, Cipriano; "Teoría General del Proceso"; Ed. Villcaña, S.A.; México, D.F., 1983, p. 245.

(95) Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo. "; Ed. Porrúa, S.A.; México, D.F., 1990, p. 678.

(96) Idem, p. 679.

En ese orden de ideas podemos colegir que la naturaleza del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, también es procesal, ya que a través de él se pretende resolver un conflicto que versa sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Por otro lado, es conveniente referirnos al doctor Andrés Serra Rojas en el sentido de que: "No debe confundirse el procedimiento administrativo con el procedimiento de control que establece en la jurisdicción contenciosa-administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."<sup>(97)</sup>

De ahí que a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a las contralorías internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, se les conozca también como órganos de control, toda vez que su razón de ser estriba precisamente en controlar el buen y adecuado desempeño de las funciones de los servidores públicos.

---

(97) Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa, S.A.; México, D.F., 1988, p. 267.

**b) SUJETOS.**

Los sujetos del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, son los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del numeral 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presuntamente hayan incurrido o incurran en responsabilidad administrativa por no cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "... y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales."<sup>(98)</sup>

A mayor abundamiento, el artículo 108 de nuestra Carta Magna, en sus párrafos primero y tercero contiene los siguientes textos:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por

---

(98) Artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."(99)

"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.."(100)

En otro orden de ideas, es de señalarse que el ejercicio de la facultad disciplinaria sobre los servidores públicos mencionados, le corresponde a la Administración Pública, tratando de mantener con dicha facultad su buen funcionamiento.

Ahora bien, las personas que puedan presentar sus quejas o denuncias en contra de los sujetos en cuestión, son de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades supracitada, el público en general, y todos los servidores públicos que tengan conocimiento o duda del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el precepto número 47 del ordenamiento legal citado, que a su criterio, sean causa de responsabilidad administrativa atribuible a algún servidor público.

---

(99) Primer Párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(100) Artículo 108 Tercer Párrafo, Idem.

**c).- OBJETO.**

Por lo que hace al objeto del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; tenemos que por un lado es salvaguardar el buen funcionamiento de la Administración Pública y de esta manera contribuir a la preservación del Estado de Derecho Mexicano, cuidando que los servidores públicos que hemos señalado, no infrinjan la Constitución General de la República ni las leyes que de ella emanen y tratados que no sean contrarios a ella.

Asimismo el procedimiento en cuestión tiene por objeto determinar la existencia o no de responsabilidades de dichos servidores públicos, que substancian principalmente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

**2.- LAS OBLIGACIONES Y FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

"Concepto de Obligación.- Las instituciones Gayanas no definen la obligación; el comentario se inicia con una simple nunc transeamus ad obligationes. Una definición que se atribuye a un glosador postclásico de Gayo se encuentra en las instituciones justineanas; obligatio est iuris vinculum quo necessitate adstringimur alicuius

*solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura*: La obligación es un vínculo de derecho que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa según el derecho de nuestra ciudad."<sup>(101)</sup>

Aunado a lo anterior podemos agregar las palabras del jurista Fernando Garrido Falla en el sentido de que: "...Desde el punto de vista del Derecho administrativo bastará señalar que las obligaciones pueden surgir: 1) De la Ley. 2) De la voluntad concertada de las partes (contratos). 3) De la voluntad del acreedor (Cuasi-contratos)."<sup>(102)</sup>

A mayor abundamiento, el doctor Andrés Serra Rojas cita al jurista Carlos García Oviedo manifestando que: "El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio público y crea derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades."<sup>(103)</sup>

---

(101) Ventura Silva, Sabino; "Derecho Romano"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 268

(102) Garrido Falla, Fernando; "Tratado de Derecho Administrativo"; Vol. II; Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p.p. 9 y 10.

(103) Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 393.

Las obligaciones de los servidores públicos para cuidar la lealtad, legalidad, eficiencia, imparcialidad y honradez en el desempeño de las funciones que les sean encomendadas, se encuentran contempladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la letra señalan:

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

imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio o desviación o abuso de autoridad; VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba; IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones; X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan; XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba; XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento, o designación de quien se encuentre inhabilitado por

resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, y cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos; XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o

industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión; XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII; XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII; XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley; XIX. Atender con la máxima diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría General, conforme a la competencia de ésta; XX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puedan implicar inobservancia de las

obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan; XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y XII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos."<sup>(104)</sup>

Asimismo, el precepto legal invocado establece que el incumplimiento de tales obligaciones dará lugar a la instauración del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, y a la aplicación de las sanciones correspondientes, de conformidad con la gravedad de la infracción de que se trate.

Ahora bien, respecto a las obligaciones supracitadas, llaman nuestra atención las señaladas en las fracciones I, III, IV, IX, X, XI, XII, XIII, XV y XVI, en virtud de que, como acertadamente lo manifestaron los Diputados Antonio Gershenson y Daniel Angel Sánchez Pérez, dichas hipótesis normativas a contrario sensu vienen a ser tipos penales ya contemplados en el Título Décimo de la Ley de la materia relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, situación que dará lugar en un momento dado, a la instauración del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades por un lado, y por el otro a la del

---

(104) Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

penal pudiéndose derivar una violación a nuestra Ley Suprema, si las autoridades que apliquen dichos procedimientos, imponen cada una sanciones de la misma naturaleza, como por ejemplo la inhabilitación o la destitución del servidor público responsable.

Las faltas administrativas de los servidores públicos, son las infracciones en las que puedan incurrir por el incumplimiento de una o varias de las obligaciones anteriormente citadas, y dan origen a la responsabilidad administrativa, misma que se determina, como ya hemos dicho, a través del procedimiento referido, a fin de aplicar las sanciones correspondientes.

### **3.- INSTAURACION Y DESAROGO DEL PROCEDIMIENTO.**

Previo al procedimiento contemplado en el numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es preciso referirnos a las etapas que le anteceden, a las cuales se les puede nombrar como de recepción, admisión, tramitación o investigación.

La primera de ellas, es decir, la de recepción, consiste en recibir todas las quejas y denuncias que surjan en contra de los servidores públicos.

Esta fase encuentra su fundamento legal en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades mencionada, los cuales establecen, el primero de ellos, que: " En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."<sup>(105)</sup>

En el artículo 50 del ordenamiento legal citado se contempla el respeto al derecho de formular quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, y se considera causa de responsabilidad el inhibir de alguna manera el ejercicio de tal derecho.

En relación a la admisión de las quejas o denuncias, y a fin de hacer más expedito el procedimiento de determinación de responsabilidades, es necesario que la unidad encargada de la recepción de quejas y denuncias, vea si de la promoción se desprenden faltas administrativas o de otra índole, si la contraloría interna ante la que se presente es competente para conocer de la falta respectiva; asimismo, "...cuando la

(105) Artículo 49, primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

promoción sea notoriamente infundada o trivial o improcedente, se archivará de plano por la Contraloría Interna de que se trate:"<sup>(106)</sup>

Unicamente se les dará entrada a aquellas promociones que contengan los datos del promovente, tales como: nombre, domicilio, lugar de residencia, y una identificación, cuando se presente personalmente; nombre del servidor público denunciado y Unidad en la que esté adscrito; una relación suscita de los hechos que pudieran implicar responsabilidad; y las pruebas que ofrezca.

Las promociones anónimas serán admitidas exclusivamente, cuando del material probatorio que las acompañe se desprenda que realmente puede resultar responsabilidad atribuible a uno o varios servidores públicos.

Por otra parte, se considera importante que el quejoso o denunciante ratifique su dicho, para evitar de alguna manera las promociones temerarias; sin embargo, "En todo caso, las Contralorías Internas, discrecionalmente, podrán ordenar las investigaciones correspondientes, si a pesar de que la denuncia no fuese

(106) "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"; Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Subsecretaría "A"; Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; México, D.F. 1985, p. 29

ratificada o no se presentaren pruebas, si estimare interesante los hechos asentados en la misma."<sup>(107)</sup>

Respecto al trámite que debe dárseles a las quejas y denuncias, es que una vez recibidas se integren en un expediente y se envíen al titular de la Contraloría Interna correspondiente, con el objeto de que se inicien las investigaciones adecuadas, de conformidad con los hechos materia de las quejas o denuncias.

La investigación versará sobre los hechos contenidos en las promociones, que hayan dado lugar a la queja o denuncia, a fin de corroborar la veracidad de los mismos y ver si son constitutivos de responsabilidad administrativa o de otro tipo, debiendo dejar constancia de todas las diligencias que se realicen.

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se inicia con la citación del presunto responsable a la audiencia de pruebas y alegatos, haciendo de su conocimiento los hechos que se le imputan, la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo, y el

---

(107) "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"; Op. cit., p. 31.

derecho que tiene para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Entre la citación y la audiencia de pruebas y alegatos deberá existir un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

En el precepto legal citado también se establece que a la audiencia de pruebas y alegatos asistirá el representante de la dependencia del Ejecutivo Federal que se haya designado para tal efecto.

Una vez concluida la audiencia de ley, o bien, dentro de los tres días hábiles posteriores, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determinará respecto a la existencia o inexistencia de responsabilidad, y en su caso impondrá al servidor público responsable las sanciones administrativas que le correspondan, "...y ratificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;"<sup>(108)</sup>

Por otra parte, en el mismo artículo se contempla el supuesto de que si en la audiencia multicitada se

(108) Artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

advierte la carencia de los elementos necesarios para resolver, o la existencia de elementos de los cuales se desprende una responsabilidad nueva para el sujeto en cuestión o para otras personas, se podrán realizar más investigaciones y emplazar a una o más audiencias.

También se prevé en el precepto de referencia la posibilidad de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación resuelva la suspensión temporal de los sujetos a investigación en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, si se considera pertinente para el desahogo de las investigaciones a que haya lugar, sin que por esto se prejuzgue acerca de la falta que se les atribuya.

"La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos."<sup>(109)</sup>

(109) Artículo 64 fracción IV, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso de que no resulten responsables los servidores públicos, suspendidos, se les restituirá el goce de sus derechos y se les entregarán las percepciones correspondientes al tiempo que duró la suspensión.

Del contenido del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades citada se infiere que, en términos generales, el procedimiento de determinación de responsabilidades contempla los rasgos esenciales, que en el Congreso de Varsovia de 1936 se establecieron para todo procedimiento administrativo, y son los siguientes: "primero, el principio de la audiencia de las partes; segundo, enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento; tercero, determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración; cuarto, precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto, necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto, condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular deben provocar la

nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja."<sup>(110)</sup>

Al respecto, el doctor Acosta Romero señala que: "Las formalidades esenciales del procedimiento no podemos señalarlas de una manera especial, no podemos decir que son éstas, aquéllas, etc. ¿Por qué?, por la diversidad enorme de procedimientos que hay en la Administración. Si estudiamos las leyes mexicanas concluimos que habrá casi tantos procedimientos como leyes o reglamentos existan."<sup>(111)</sup>

Por otra parte, en la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, se establece que: "Si bien en el título III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativa a responsabilidades administrativas, no se expresa el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, éste se entiende que es el Código Federal de Procedimientos Civiles de conformidad con criterios jurisprudenciales."<sup>(112)</sup>

El procedimiento de determinación de responsabilidades culmina con la resolución, que deberá

(110) Carrillo Flores, Antonio; Op. cit., p. 102.

(111) Acosta Romero, Miguel; Op. cit., p. 683.

(112) "Guía para la Aplicación Práctica del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"; Op. cit., p. 37.

ser dictada una vez concluida la audiencia de pruebas y alegatos o dentro de los tres días hábiles posteriores a la misma, determinando si existe o no responsabilidad del servidor público, y en su caso imponiéndole las sanciones correspondientes.

"En la resolución deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que "motivar" un acto es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que "fundar", es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado".<sup>(113)</sup>

Dicha resolución deberá notificarse dentro de las veinticuatro horas siguientes a su emisión, al servidor público sujeto al procedimiento de referencia, a su jefe inmediato, al superior jerárquico y al representante nombrado por la dependencia del Ejecutivo Federal, de que se trate.

---

(113) "Guía para la Aplicación Práctica del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"; Op. cit., p. 50.

Ahora bien, los efectos de la notificación los precisa claramente el doctor Acosta Romero en su "Teoría General del Derecho Administrativo", y son los siguientes; "1. Que el administrador tenga conocimiento del acto administrativo. 2. Que sea el punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo... 3. Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales."(114)

Las sanciones aplicables a los servidores públicos por faltas administrativas que cometan en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se determinarán en las resoluciones respectivas, y consistirán en: I. Apercibimiento privado o público; II. Amonestación privada o pública; III. Suspensión; IV. Destitución del puesto; V. Sanción económica; e VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público."(115)

El precepto legal citado en el párrafo que antecede, también establece que cuando la inhabilitación se aplique por actos u omisiones que conlleven lucro o provoquen daños o perjuicios, si la suma de aquéllos es de un valor

---

(114) Acosta Romero, Miguel; Op. cit., p. 684.

(115) Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

inferior a 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federa, será de 6 meses a 3 años y si excede del monto señalado, entonces será de 3 a 10 años.

Asimismo, la Ley de Responsabilidades en comento, establece que para la aplicación de dichas sanciones, se tomará en cuenta lo grave de la falta o faltas cometidas y la importancia de evitar acciones u omisiones proscritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; nivel socioeconómico del presunto responsable; jerarquía, antecedentes y antigüedad del servidor público de que se trate; medios empleados y circunstancias en que se infrinja la Ley, así como la reincidencia; y la suma a que ascienda el beneficio económico obtenido o el daño y perjuicio causado.

Por otra parte, la Ley de referencia, señala las siguientes reglas para aplicar las sanciones supracitadas: "I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico; II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; III. La suspensión del empleo, cargo o comisión, durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución

de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico; IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico; V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esa cantidad."<sup>(116)</sup>

Del precepto legal transcrito, se observa que la Ley no es muy clara al respecto, ya que establece que la sanción de inhabilitación se aplicará a través de una resolución jurisdiccional dictada por el órgano que corresponda de conformidad con las leyes aplicables.

Aquí cabe mencionar que las leyes contemplan a la inhabilitación como sanción o pena en el ámbito Federal,

(116) Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ente otras, son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, que otrora ya la consideraba como pena.

Por otro lado, analizando literalmente el término "órgano jurisdiccional", tenemos que es la institución jurídica dependiente del Estado, encargada o facultada para decir el derecho, correspondiendo así a los órganos dependientes del Poder Judicial de la Federación, a los del Distrito Federal o a los de las Entidades Federativas.

Ahora bien, partiendo del punto de vista de la naturaleza de la función, existen órganos que siendo formalmente administrativos, realizan funciones jurisdiccionales, tal es el caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación, entre otros, funcionando siempre dentro del ámbito competencial que les marcan las leyes bajo las cuales se rigen, como son la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Código Fiscal de la Federación, etc.

Asimismo, podemos colegir que actualmente, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,

como las contralorías internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, se encuentran en idéntica situación a los tribunales arriba mencionados, ya que son considerados como órganos formalmente administrativos con funciones, entre otras jurisdiccionales.

Sin embargo, siendo este problema considerado materia de las conclusiones de la presente tesis, nos reservamos los comentarios respectivos, para agotarlos en la parte conducente.

#### 4.- MEDIOS DE IMPUGNACION.

Como ya vimos, la notificación de una resolución, según el doctor Acosta Romero, es el "... Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales."<sup>(117)</sup>

Ahora bien, ¿qué entendemos por medios de impugnación?, de acuerdo con la referencia que hace el licenciado Cipriano Gómez Lara en su "Teoría General del Proceso", del jurista Antonio Micheli Gian, aquéllos "...Son los instrumentos procesales ofrecidos a las partes para provocar aquel control sobre la decisión del

---

(117) Acosta Romero, Miguel; Op. cit., p. 684

juez, y este control es, en general (precisamente para la apelación, el recurso de casación, la regulación de competencia), encomendado a un juez no sólo diverso de aquel que ha emitido el pronunciamiento impugnado o agravado, sino también de grado superior, aún cuando no esté en relación jerárquica verdadera y propia con el primero. No se excluye, sin embargo, que en ciertos casos, en consideración al tipo de control invocado, este último sea ejercitado por el mismo juez que ha pronunciado la sentencia, objeto de control (revocación, oposición de tercero).""(118)

A mayor abundamiento, el maestro Gómez Lara en la obra de referencia cita al jurista Humberto Briseño Sierra, en el sentido de que "...Hay en la impugnación un dato que no debe olvidarse: El dinamismo de la instancia. La impugnación es la aplicación del instar con un fin particular, individualizado. La peculiaridad que singulariza a este tipo de instancia es aquella pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de cierta clase de actos jurídicos.""(119)

De los párrafos anteriores, podemos apreciar que para que procedan los medios de impugnación, es necesaria la existencia de ciertos requisitos, entre otros:

(118) Gómez Lara, Cipriano; Op. cit., p. 325.

(119) Idem, p. 326.

a) Que exista una resolución judicial o administrativa, materia de la impugnación;

b) Que exista una violación que afecte los intereses de uno o varios sujetos;

c) Que los sujetos afectados tengan conocimiento del contenido de los incisos supracitados;

d) Que haya una autoridad judicial o administrativa de igual o mayor jerarquía, ante la que se impugne la resolución;

e) Que se manifiesten los agravios que causa la resolución, en forma y tiempo;

f) Que exista un procedimiento adecuado en el que puedan ofrecer pruebas;

g) Que a dicho procedimiento le recaiga una resolución, diferente a la impugnada, en la que se resuelva al respecto.

De esta manera, quedará integrado un sistema como control de legalidad que permita por un lado, a la autoridad, frente a las inconformidades que se le presenten, justificar, sus actos legalmente, demostrando que se ha sometido al interés general; y por otro, que

los que consideren afectados sus derechos o intereses, cuenten con los instrumentos a través de los cuales garanticen sus derechos.

En materia administrativa, el doctor Andrés Serra Rojas nos dice: "Son formas de extinción de los actos administrativos: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales."<sup>(120)</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla como medios de impugnación para combatir las resoluciones sancionadoras que no se apeguen a derecho, al recurso de revocación y al juicio de nulidad.

El recurso de revocación es considerado por la doctrina jurídica mexicana como un medio de impugnación ordinario, el cual se puede interponer ante el mismo órgano que emitió la resolución que agravia al sujeto legitimado para interponerlo o a su representado.

El objeto de este recurso es someter la cuestión resuelta en la resolución impugnada, o ciertos aspectos de ella a revisión, a fin de lograr que sea modificada,

(120) Serra Rojas, Andrés; Op. cit., p. 326.

enmendada, revocada, o en el último de los casos confirmada.

El recurso de revocación podrá ser interpuesto cuando el servidor público presunto responsable se sienta agraviado por la resolución administrativa dicatada en su contra, ya que de conformidad con el numeral 71 de la Ley Federal de Responsabilidades invocada, las resoluciones que dicte el superior jerárquico, que sean sancionadoras, podrán ser impugnadas ante la propia autoridad; y el plazo para interponer dicho recurso, será dentro de los quince días posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Asimismo, en el artículo 73 del ordenamiento legal de responsabilidades mencionado, se establece que aquel servidor público afectado por las resoluciones administrativas, podrá elegir por el recurso de revocación, o bien su impugnación directa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte, el trámite que se sigue para substanciar el recurso de revocación aludido, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades que nos ocupa, es el siguiente:

a) Deberá interponerse por escrito, en el cual el servidor público exprese los agravios que considere le causa la resolución;

b) Al escrito de referencia deberá anexarle copia de la resolución recurrida, constancia de la notificación de la misma y las pruebas que el agraviado considere pertinentes ofrecer;

c) Por su parte, la autoridad acordará si son admisibles tanto el recurso como las pruebas rendidas, desechando de plano aquellas que no sean adecuadas para desvirtuar los hechos en que se sostenga la resolución.

d) Las pruebas que sean admitidas serán desahogadas en un término de 5 días, pudiéndose ampliar éste hasta 5 más, por una sola vez, a petición del recurrente o de la autoridad.

e) Una vez terminado el periodo probatorio, la autoridad resolverá en el acto o dentro de los 3 días posteriores, notificándolo al promovente.

La Ley Federal de Responsabilidades citada, también establece, que la interposición del recurso, a solicitud del recurrente, suspenderá la ejecución de la resolución impugnada, en tanto se resuelve al respecto.

En relación con este recurso, consideramos pertinente señalar que si hemos profundizado en él, es porque nos parece interesante la posición del Diputado Antonio Gershenson, en el sentido de que un servidor público inconforme con las sanciones que contempla la Ley de Responsabilidades Multicitada, puede interponer aquél, "... , pero ¿ante quién lo interpone?, ¿ante quién lo sancionó? ¿ante la propia Secretaría que lo sancionó? Entonces aquí el jefe o lo que sería equivalente del patrón, decide la falta porque no está establecida en la Ley, sólo se fija la obligación, decide la sanción, aplica la sanción y decide la apelación."<sup>(121)</sup>

En ese orden de ideas, sólo nos resta agregar que los razonamientos por los que dicha posición llama nuestra atención, serán expresados en la parte final del presente trabajo, por ser considerados materia de conclusiones.

Ahora bien, respecto al juicio de nulidad, según el doctor Andrés Serra Rojas, es una de las formas de extinguir los actos administrativos.

A mayor abundamiento, este jurista nos dice: "Las nulidades aparecen como las más importantes de las

(121) De la Madrid Hurtado, Miguel; Op. cit., p. 191

sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinados a la defensa del interés general. El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del Estado de derecho."<sup>(122)</sup>

Dentro del campo del derecho administrativo se reconocen tres tipos de nulidades, que son: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa, según si el acto administrativo carece de alguno de sus elementos esenciales o de validez, o bien se encuentra viciado alguno de estos últimos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 70 establece literalmente : "Los sujetos sancionados podran impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."<sup>(123)</sup>

---

(122) Serra Rojas, Andrés; Op. cit., p. 327.

(123) Artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo esta Ley otorga a los servidores públicos la facultad de impugnar las resoluciones que les recaigan a los recursos de revocación que hayan sido interpuestos en contra de las resoluciones a que se refiere el numeral 71 de la misma ley.

Cabe mencionar que el instrumento a través del cual se inicia el juicio de nulidad, es el escrito de demanda, que por regla general deberá presentarse dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que sea el objeto de la impugnación.

Dicha demanda deberá contener de conformidad con el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación: nombre y domicilio del actor y del tercer interesado; del particular, cuando el juicio sea promovido por la autoridad; la resolución impugnada; la autoridad demandada; los hechos que hayan motivado la demanda; así como, los conceptos de nulidad y las pruebas ofrecidas. También en la demanda se podrá autorizar a un licenciado en derecho, para que oiga y reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, presente alegatos e interponga recursos.

A la demanda deberán anexarsele documentos tales como: aquéllos en que se acredite la personalidad; copia

de la resolución impugnada; constancia de la notificación de dicha resolución; y, las pruebas documentales ofrecidas.

Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que conteste dentro de los siguientes 45 días, a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Contestada la demanda, se citará para audiencia a las partes, en la que se desahogarán las pruebas que hayan sido admitidas; posteriormente, el magistrado instructor notificará a las partes del término que tienen de 5 días para alegar por escrito, lo que a su derecho corresponda, declarándose cerrada la instrucción; entonces, el expediente pasará a sentencia.

"La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio..."<sup>(124)</sup>

Por último, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en el precepto 74 que las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, podrán impugnarse la Secretaría

(124) Artículo 236 del Código Fiscal de la Federación.

de la Contraloría General de la Federación o el superior jerárquico del servidor público de que se trate.

### 5.- LA PRESCRIPCIÓN.

El principal antecedente de la institución jurídica de la prescripción, se encuentra en el derecho romano con la usucapio y la praescriptio longi temporis, figuras por las que se adquiría la propiedad de bienes o cosas, "...mediante la posesión continua durante un plazo fijado en la ley..."<sup>(125)</sup>, siempre que el poseedor del bien se comportará como si fuera el propietario.

De acuerdo con el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, la prescripción es "un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley."<sup>(126)</sup>

Al respecto, es importante hacer notar, que nuestra legislación acepta dos tipos de prescripción: la positiva y la negativa, la primera consiste en la adquisición de bienes en razón de la posesión de los mismos, y la

---

(125) Floria Margadant, Guillermo; Op. cit., p. 267.

(126) Artículo 1135 del Código Civil para el Distrito Federal.

segunda en la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento en tiempo y forma legales.

A contrario sensu, podemos decir, que la prescripción significa la pérdida de un derecho por el simple transcurso del tiempo señalado en la ley.

En materia penal: "La prescripción constituye un beneficio utilitatis causa para el delincuente, el que, por sí o por medio de su legítimo representante, puede reclamarlo como un derecho".<sup>(127)</sup>

De lo antes expuesto, se advierte que la prescripción dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace consistir en la extinción de la acción legal o del derecho que la misma Ley le otorga al superior jerárquico para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, a la vez que se constituye en un beneficio utilitatis causa para estos últimos.

De manera que, si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé, en el numeral 53, las sanciones que podrán aplicarse a los

(127) Carranca y Trujillo, Raul y Carranca y Rivas Raul; "Código Penal Anotado"; Ed. Porrúa, S.A.; México, D.F. 1976, p. 220.

servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, por transgredir alguna de las hipótesis normativas contenidas en el precepto 47 del mismo ordenamiento, también lo es, que contempla la figura de la prescripción, lo que significa que existe un término dentro del cual debe aplicarse una sanción y en el caso de inaplicación por el paso del tiempo, se extingue la acción para exigir responsabilidad, es decir, prescribe la acción que se tiene para sancionar.

La Ley Federal de Responsabilidades en cuestión, señala en el numeral 78, que las facultades de la autoridad sancionadora prescribirán en 3 meses, si el beneficio obtenido o el daño que resulte de la falta administrativa, no rebasa de 10 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no es apreciable en dinero, y en los demás casos, el término de la prescripción será de 3 años.

Asimismo, el ordenamiento legal supracitado, establece que: "...El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo;..."<sup>(128)</sup>

---

(128) Artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En ese orden de ideas, es oportuno señalar que para los efectos del cómputo correspondiente, para que opere la figura de la prescripción, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que por lo que a términos se refiere, señala al tenor literal: "Para fijar la duración de los términos, los meses se regularán según el calendario del año, y los días se entenderán de veinticuatro horas naturales, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro."<sup>(129)</sup>

No obstante lo anterior, el mismo ordenamiento legal establece en su artículo 286, que en ningún término se contarán los días en que puedan tener lugar las actuaciones judiciales, excepto por disposición expresa de la ley; y cuando en uno o más días, dentro de un término, no se haya despachado de hecho en el tribunal, éstos serán aumentados de oficio y oportunamente, para que no se interrumpa el término.

Por último, en relación con las causas por las cuales se puede interrumpir o suspender el término para que opere la prescripción, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Federal de Procedimientos Civiles no establecen nada al respecto, por lo que ante esa situación, y de conformidad

(129) Artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

con el numeral 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá aplicarse los principios generales del derecho, de lo que se deduce que la sola presentación de la queja o denuncia ante la autoridad competente, en contra de un servidor público por hechos que impliquen responsabilidad administrativa del mismo, será causa bastante para que se interrumpa el término de la prescripción.

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

PRIMERA.- Como resultado del análisis del tema de tesis que hemos elegido, podemos concluir, que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México tiene sus antecedentes, al igual que la responsabilidad política y la penal, en el juicio de residencia y en el de responsabilidad, que eran aplicados a todas las autoridades con motivo de cualquier reclamación en su contra, por agravios a los ciudadanos, manejos indebidos de la Hacienda Pública o por no respetar y observar las leyes, motivos que son muy semejantes a las causas que hoy en día dan origen a aquélla, que efectivamente no había sido contemplada en ningún ordenamiento anterior a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Considerando que si bien es cierto que, los tres tipos de responsabilidad señalados en el párrafo que antecede, tienen orígenes similares, también lo es que en esencia se distinguen entre sí, en virtud de que incurren en responsabilidad política exclusivamente servidores públicos de cierto nivel jerárquico, por sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; ahora bien, inciden en responsabilidad penal aquellos que cometan uno o varios delitos en el ejercicio de sus funciones o con

motivo de las mismas; y en responsabilidad administrativa caen aquellos que con sus actos en omisiones vulneren la legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

**SEGUNDA.**- No obstante lo anterior, hemos observado que desafortunadamente algunas de las obligaciones establecidas en el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, interpretados a contrario sensu, encuadran perfectamente con ciertos ilícitos tipificados en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal vigente para el Distrito Federal, como lo son: las contenidas en las fracciones I, III, IV, IX, X, XI, XII, XIII, XV, y XVI del artículo indicado.

Es así que, la fracción I encuadra perfectamente en el delito de abuso de autoridad contemplado en el artículo 215 fracción III del Código Punitivo anteriormente citado, en su modalidad de retardar o negar indebidamente a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles;

La fracción III se equipara a los ilícitos denominados ejercicio indebido de servicio público, uso

indebido de atribuciones y facultades, y peculado contenidos en los preceptos 214 fracción IV, 217 fracción III y 223 fracción I, respectivamente, del Código Penal en cuestión, en sus modalidades de: sustraer, destruir, ocultar o inutilizar ilícitamente la información a la que tenga acceso por su función; dar una aplicación distinta a la que estuvieran destinados los fondos públicos a los que tenga acceso; y, distraer de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa, que esté a su cargo y que pertenezca al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular;

La fracción IV, concuerda con el delito de ejercicio indebido de servicio público, descrito en el numeral 214, fracción IV, del Ordenamiento Punitivo de referencia, en cuanto a la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización ilícita de información o documentación que esté bajo su custodia, tenga acceso o conocimiento de ella, en razón del empleo, cargo o comisión;

Asimismo la fracción IX encuadra con el ilícito de ejercicio indebido de servicio público como ya se señaló, tipificado en el mismo artículo 214, fracción II del Código Penal vigente para el Distrito Federal, al continuar ejerciendo funciones de un empleo, cargo o

comisión después de haber que se ha revocado el nombramiento, destituido o suspendido;

Por su parte, la fracción X, se puede tipificar como el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, configurado en el precepto 217 fracción I, inciso B) del propio Código Punitivo, al conceder permisos o licencias de carácter económico;

Por otro lado, es posible que la fracción XI encaje en los delitos cometidos contra la administración de justicia cuando un servidor público conozca de negocios para los cuales tiene impedimento legal, conducta que se encuentra descrita en la fracción II del numeral 225 del multicitado Ordenamiento Legal;

La fracción XII se equiparara al delito de abuso de autoridad, cuando el servidor público responsable autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión, toda vez que esta conducta es idéntica a la señalada en la fracción XI del artículo 210 del Código Penal varias veces mencionado;

Por lo que hace a la fracción XIII, es posible que esta se llegue a tipificar como ejercicio abusivo de funciones, al efectuar actos jurídicos que produzcan

beneficios para el servidor público, su cónyuge o alguno de los parientes mencionados tanto en la fracción en cuestión, como en la disposición punitiva de referencia, contenida en la fracción I del artículo 220 del Código Penal supracitado; y, también se puede tipificar dentro de los delitos cometidos contra la administración de justicia, al conocer de negocios para los cuales tiene impedimento legal, que como ya dijimos, se encuentran contemplados en el numeral 225 del mismo Ordenamiento;

En cuanto a la fracción XV, ésta se puede llegar a equiparar con el cohecho delito configurado en el precepto 222 del multicitado Código Penal, en el cual incurren los servidores públicos que por sí o a través de otra persona, soliciten o reciban indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepten una promesa para que con motivo de sus funciones, lleven a cabo algo justo o injusto;

Por último, la fracción XVI, puede encuadrar en los delitos de ejercicio abusivo de funciones, cohecho y enriquecimiento ilícito, previstos en los artículos 220 fracción II, 222 fracción I y 224 respectivamente, del propio Ordenamiento Penal, al pretender obtener el servidor público, beneficios adicionales a las contraprestaciones que le otorga el Estado, y que además son comprobables.

En ese orden de ideas, cabe colegir que la semejanza que existe entre dichas obligaciones y los ilícitos penales supraindicados, puede dar lugar a que tanto la autoridad penal como la administrativa instauren el procedimiento respectivo, en virtud de que ambos son autónomos, y apliquen sanciones de la misma naturaleza, como lo son la destitución y la inhabilitación, violándose con esta situación un principio constitucional contenido en el segundo párrafo de la fracción III del precepto 109 de nuestra propia Carta Magna, que establece que: "...No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza". Motivo por el cual se propone que las multicitadas obligaciones se deroguen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, subsistiendo sólo aquellas que no caen dentro del ámbito del derecho penal.

**TERCERA.-** Por otra parte, aunque no es propiamente materia de nuestro tema, se propone que la declaración de procedencia, otrora conocida como fuero constitucional, desaparezca en los casos de flagrante delito, por ser una necesidad política y social si es que realmente se pretende preservar o mejorar, el Estado de derecho en que vivimos, evitando de esta manera los abusos a que da lugar dicha protección o amparo.

**CUARTA.-** Por otro lado, si bien es cierto que, en los Debates de la LII Legislatura, algunos representantes de los partidos de oposición equipararon a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el Código Di Laboro de Mussolini y con el maccartismo, el cual se caracterizó por las listas negras, también lo es que, la corrupción en quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en el servicio público, no ha podido ser erradicada, ni siquiera disminuida, por lo que se propone para tales efectos, que se incluya en la multicitada una hipótesis normativa en la que se señale que la facultad de las autoridades administrativas para exigir responsabilidad administrativa a aquellos sujetos que con su conducta afecten los criterios de legalidad lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observados en el desempeño de sus funciones, prescriba en todos los casos, por lo menos un año después de haber dejado el empleo, cargo o comisión, y que para los casos en que resulten daños patrimoniales a la Nación, desaparezca la figura de la prescripción, ya que muchas veces, cuando un servidor público transgrede la ley, opta por retirarse para no ser sancionado; de manera que con esta propuesta se pretende que la autoridad goce de un margen más amplio para tener conocimiento de las faltas de los servidores públicos irresponsables, determinar responsabilidad y aplicar la sanción correspondiente.

QUINTA.- Asimismo, con motivo del estudio del presente trabajo, se llegó a la conclusión de que es necesaria la desaparición de las contralorías internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, toda vez que por una parte, es de señalarse que éstas duplican funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, organismo facultado por excelencia para conocer e instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades; y por otro lado, en la mayoría de los casos emiten resoluciones parciales, carentes de objetividad, en virtud de que si se les ha conferido a los servidores público que laboran en ellas, la facultad de incoar dicho procedimiento, y a quien se lo instauran es a sus propios compañeros, amigos o vecinos de escritorio, o bien a quien no es de su agrado, es lógico pensar que influya en ellos el aspecto subjetivo, proponiéndose para tales efectos que la dependencia citada funcione con grupos de personas capacitadas, a manera de satélites realizando auditorías a cada uno de los órganos de la Administración Pública, a fin de conocer de las faltas administrativas de todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en ella, ahorrando la Nación es esta forma recursos.

SEXTA.- Del estudio de las sanciones contenidas en el título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es dable colegir, por lo que

respecta a la inhabilitación que, si bien es cierto que tanto la Constitución General de la República como la Ley citada la preven como sanción, también lo es que el Código Penal para el Distrito Federal, antes que aquellos ya la contemplaba como pena entre sus preceptos y, en consecuencia únicamente podía ser aplicada por un juez del orden penal.

Ahora bien, con la promulgación de la Ley de Responsabilidades en cuestión, particularmente con lo dispuesto en sus artículos 53 fracción VI, 57 segundo párrafo, 60, 64 y 65, se facultó a la Secretaría de Contraloría General de la Federación, así como a las contralorías internas del Ejecutivo Federal para que instruyeran los procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades y en su caso, aplicaran las sanciones señaladas en el mismo cuerpo legal.

No obstante lo anterior, es de señalarse que la fracción V del numeral 56 de la Ley multicitada, establece que la sanción en comento se aplicará por resolución jurisdiccional que dictará el órgano correspondiente de conformidad con las leyes aplicables, de lo que se desprende una aparente contradicción con el párrafo que antecede, ya que las resoluciones jurisdiccionales son aquellas que emiten los órganos

Jurisdiccionales, en la inteligencia de que éstos están facultados para decir el derecho, luego entonces, este precepto resulta ser limitativo.

De manera que, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es muy clara al respecto, por lo que se propone que se reforme la misma en ese sentido, especificando con precisión qué autoridad debe aplicar la sanción de inhabilitación, toda vez que dicha obscuridad se presta a impugnar la multicitada sanción, al grado de quedar anuladas y tal vez, en funciones aquellos servidores públicos corruptos.

**SEPTIMA.-** En relación con el recurso de revocación a que hemos hecho referencia en el cuerpo del presente estudio, cabe señalar que la presunción de legalidad no garantiza plenamente que la actividad administrativa se cumpla conforme al precepto normativo, por ello el Derecho Administrativo, orden de estricto derecho, consagra el principio de legalidad de conformidad con el cual la Administración Pública debe someter su actividad a la letra de la ley.

El principio de legalidad representa, en el mundo del deber ser, garantía suficiente para el sujeto administrado, toda vez que existe siempre la posibilidad de que las decisiones en materia administrativa

contravengan las disposiciones legales, motivo por el cual fue necesario determinar mecanismos de defensa que aseguraran el restablecimiento en el goce de los derechos o intereses legítimos de quienes hayan sido afectados por la administración.

En ese orden de ideas, dichos mecanismos representan una garantía de legalidad jurídica que se traducen en medios de impugnación, como lo es el recurso de revocación del que han de hacer uso los servidores públicos afectados a fin de que se les restituya en el goce de sus derechos violados.

Ahora bien, respecto de la materia estudiada, se infiere que el recurso supracitado, contemplado a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, permite que la autoridad que emitió la resolución de que se trate, realice un nuevo estudio y análisis de las constancias que integren el expediente de queja y, en su caso, modifique o revoque dicha resolución, lo cual implicará un reconocimiento tácito por parte de la propia autoridad, de que no se valoró algún elemento importante o bien de que se dejaron de apreciar determinadas disposiciones legales.

Sin embargo, si la propia autoridad es la que denuncia el incumplimiento de alguna de las obligaciones

de los servidores públicos, instaure el procedimiento respectivo, determina la responsabilidad y sanciona y además, reexamina sus actuaciones, se viola un principio de derecho de los más importantes, que establece que no se debe ser juez y parte a la vez, por lo que se propone que se deroguen las hipótesis normativas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativas al recurso en cuestión, subsistiendo únicamente el juicio de nulidad contemplado también en el ordenamiento legal citado, ya que este juicio ofrece mayor seguridad jurídica al ventilarse ante autoridad distinta a aquella que emitió la resolución impugnada, o bien, que se hagan las reformas respectivas y se implemente a la Ley el recurso de apelación, del cual conoce asimismo, una autoridad diferente.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo."; Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
- 2.- Antequera, José Ma.; "Historia de la Legislación Española"; Ed. Imprenta de San Francisco de Sales, España.
- 3.- Bunster, Alvaro, ...et al; "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos"; Ed. Manuel Porrúa; U.N.A.M; México, 1984.
- 4.- Carranca y Trujillo, Raúl y Carranca y Rivas Raúl; "Código Penal Anotado"; Ed. Porrúa, S.A.; México, D.F., 1976.
- 5.- Carrillo Flores, Antonio; "La Justicia Federal y la Administración Pública"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1973.
- 6.- Clavijero Francisco S.; "Historia Antigua de México"; Tomo I, 1826.
- 7.- De la Madrid Hurtado, Miguel; "El Marco Legislativo Para el Cambio Diciembre 1982"; Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República; Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1983.
- 8.- Floris Margadant, Guillermo; "El Derecho Privado Romano"; Ed. Esfinge, S.A., México, D.F., 1975.
- 9.- Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.
- 10.- Garrido Falla, Fernando; "Tratado de Derecho Administrativo"; Vol. II; Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

- 11.- Gómez Lara, Cipriano; "Deracho Procesal Civil"; Ed. Trillas, S.A. de C.V., México, 1984.
- 12.- Gómez Lara, Cipriano; "Teoría General del Proceso; Editado por la Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M., Ed. Villicaña, S.A., México, D.F., 1983.
- 13.- Lemus García, Raúl; "Derecho Romano"; Ed. Limsa, México, D.F., 1979.
- 14.- Mommsen, Teodoro; "Compendio del Derecho Público Romano"; Ed. Impulso, Buenos Aires, 1942.
- 15.- Olivera Toro, Jorge y Villagordoa Mesa Manuel; "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1989.
- 16.- Porrúa Pérez, Francisco; "Teoría del Estado"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.
- 17.- Preciado Hernández, Rafael; "Lecciones de Filosofía del Derecho"; Ed. Jus, México, D.F., 1978.
- 18.- Rojina Villegas, Rafael; "Compendio de Derecho Civil III", Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1976.
- 19.- Serra Rojas, Andrés; "Derecho Administrativo"; Ed. Porrúa, S.A.; México, D.F., 1988.
- 20.- Ventura Silva, Sabino; "Derecho Romano"; Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.

- A) "Revista Mexicana de Justicia"; Procuraduría General de la República; Número Especial; Septiembre 1980.
- B) "Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"; Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Subsecretaría "A"; Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; México, D.F., 1985.
- C) "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo VIII; Instituto de Investigaciones Jurídicas; U.N.A.M., 1984.
- D) "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas; U.N.A.M.; Editorial Porrúa, S.A.; 2ª Edición; México, 1987.
- E) "Diccionario de Derecho"; De Pina Vara, Rafael; Ed. Porrúa, S.A.; México, 1983.

**LEGISLACION CONSULTADA**

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente; Segunda Edición; Editorial Trillas.
- II. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Publicación Especial de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Ed. Talleres Gráficos de la Nación; México, 1984.
- III. Ley de Protección al Consumidor; Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
- IV. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
- V. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
- VI. Código Fiscal de la Federación; Editorial Pac, S.A., México, D.F., 1988.
- VII. Código Federal de Procedimientos Civiles; Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1980.

Esta tesis ya estaba impresa cuando se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, fracción XXI, que a la letra dice: "Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan".