



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

43  
2E5

“LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS Y EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO”

T E S I S  
Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P r e s e n t a :  
AMPARO (BAUTISTA BRAVO

FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón Edo. de Méx.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A MIS PADRES**, que han sido en mi  
vida ejemplo de lucha y honradez:

**SAMUEL BAUTISTA GONZALEZ Y  
REYNA BRAVO DE BAUTISTA**

Por toda la ayuda y amor que siempre me  
han dado.

**GRACIAS**

**A MIS HERMANOS, SAMUEL Y EDUARDO,**  
Con admiración y cariño.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO.**

A esa gran institución, por haberme dado la oportunidad de ingresar a ella y hacer realidad el sueño que un día creí inalcanzable.

**AL LIC. MIGUEL ANGEL CEDILLO H.**

Por su apoyo incondicional para elaborar este trabajo, como muestra de mi más alta consideración y respeto.

**LIDIA:**

por tu comprensión,  
tolerancia y apoyo.

**GRACIAS**

**A USTEDES,** que con sus palabras  
de aliento me impulsaron a concluir  
el presente trabajo.

**GRACIAS**

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO.

1.-	Primeras disposiciones legislativas del derecho disciplinario en México.....	1
1.1.	Constitución de 1824.....	2
1.2.	Leyes Centralistas de 1836.....	4
1.3.	Bases Orgánicas de 1843.....	6
2.-	La Contitución de 1857 y el control de los funcionarios públicos.....	7
2.1.	Ley del 3 de noviembre de 1870 (Ley Juárez).....	11
2.2.	Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (Ley Porfirio Díaz).....	14
3.-	Constitución de 1917.....	16
3.1.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940 y 1980).....	18
3.2.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982).....	23

### CAPITULO II

#### LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....

1.-	Civil.....	33
-----	------------	----

2.-	Penal.....	45
3.-	Política.....	57
4.-	Administrativa.....	63

### **CAPITULO III**

#### **BREVE ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

	DISCIPLINARIO.....	72
1.-	Sujetos que intervienen.....	84
2.-	Regulación.....	87
3.-	Fase de investigación.....	90
4.-	Substanciación del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.....	97
	4.1. Instrucción.....	98
	4.2. Resolución.....	99
	4.3. Ejecución.....	103
5.-	Medios de impugnación.....	109

### **CAPITULO IV**

#### **PROPUESTA PARA LA INCLUSION DE UN CAPITULO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....**

1.-	Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia Administrativa Disciplinaria.....	117
2.-	Necesidad de una regulación acorde a las Garantías de Audiencia, Legalidad y Seguridad Jurídica.....	119

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Un Estado de Derecho, como lo es el nuestro, exige que sus servidores públicos respondan del uso de las facultades que le han sido conferidas, es decir exige que sean responsables. Su responsabilidad no se da en realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando su cumplimiento no es exigible, cuando hay impunidad o cuando las sanciones son inadecuadas y más aún cuando el procedimiento para determinar esa responsabilidad no sea claro ni respetuoso de las garantías individuales; tampoco podemos hablar de esa anhelada responsabilidad cuando el gobernado no pueda exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por ello, en el año de 1982, con el propósito de establecer un efectivo régimen de responsabilidades administrativas tendientes a cumplir con los objetivos y exigencias de un Estado de Derecho, fue reformado el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, dichas reformas obligaron al legislador a promulgar una nueva ley que reglamentara dicho título, esta ley recibió el nombre de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que dejó sin efectos la legislación que hasta entonces venía operando en esta materia. Un instrumento más del nuevo sistema de responsabilidades fue la adición del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por medio de la cual se creó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora SECODAM), quedando como la

autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Cabe señalar que con este órgano de control general, apto para salvaguardar los criterios que rigen la función pública, como son la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad, surgen a la vida jurídica los órganos de control interno de la administración pública ( contralorías internas).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su título segundo, preve los procedimientos que se tramitan ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y de declaración de procedencia, este último se inicia con la finalidad de proceder penalmente en contra de alguno de los funcionarios que goza de fuero constitucional, por lo que hace al juicio político, éste procede en contra de los servidores públicos que con su conducta activa u omisiva afecten los intereses públicos fundamentales de la nación o su buen despacho; ambos procedimientos, por su extensa gama de antecedentes históricos y jurídicos, son suficientes para saturar el presente ensayo, razón por la cual hemos decidido no inmiscuirlos en nuestras investigaciones.

Retomando el tema de la responsabilidad administrativa debemos precisar, que si bien es cierto que estamos indignados con la corrupción , con las arbitrariedades y abuso de quienes tienen a su cargo la función pública, también lo es que esos actos no se combaten ni siquiera con las leyes más rígidas o con los peores castigos, para ello fue necesario adoptar una labor seria de renovación moral , pensamiento que en el año de 1982 llevó al presidente en turno a la reestructuración del sistema de responsabilidades públicas, incluyendo en ésta la

responsabilidad administrativa de los servidores públicos; desde su inicio y hasta la fecha hemos observado que este nuevo sistema se fijó como meta primordial castigar a quienes faltaren a sus obligaciones que les impone la función pública, muestra de ello es el gran número de servidores públicos que por tal motivo han sido sancionados; en nuestra opinión y como mera opinión lo expresamos, el objetivo del nuevo sistema debió ser la prevención y no el castigo, o en su defecto que estos instrumentos marcharan paralelamente a fin de garantizar la efectividad de tal sistema, toda vez que un gran número de servidores públicos sancionados justifica, quizá, la existencia de los órganos de control, mas no la eficacia del actual régimen de responsabilidades.

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, materia específica del presente trabajo, contiene un Código de Conducta en el cual se señalan las obligaciones que todo servidor público debe observar para salvaguardar los valores fundamentales de la función pública; asimismo, preve las sanciones a que pueden hacerse acreedores en caso de no cumplir con ellas.

El procedimiento administrativo disciplinario que ha previsto la ley para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativas, según nuestro criterio, es deficiente y carente de los mínimos requisitos procedimentales. Para darse cuenta de ello basta revisar la ley y ver que en un solo artículo, el 64, en su dos primeras fracciones, se regula el referido procedimiento. ¿Será suficiente ese precepto legal para iniciar y concluir todo un procedimiento?, no

olvidemos que es un procedimiento sancionador, cuya aplicación e interpretación debe ser de lo más estricto posible, de ahí que consideremos que la falta de una exacta regulación no se justifica con el criterio de economía procesal ni con la existencia de ordenamientos de aplicación supletoria.

Creemos que la regulación de este procedimiento debe ser más explícita en la ley, por ello sugerimos una reforma a la misma, a fin de incorporar al Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un capítulo que regule con detalle el procedimiento administrativo disciplinario, lo cual indudablemente representaría para el servidor público una garantía de cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, derechos reconocidos en nuestra Carta Fundamental, mismos que exigen que las actuaciones de los órganos de control se produzcan sin excesos ni arbitrariedad.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO

#### 1.- Primeras Disposiciones Legislativas del Derecho Disciplinario en México.

La mayoría de los autores establece que el primer antecedente de nuestro actual régimen de responsabilidades es el Juicio de Residencia, nosotros coincidimos con dicho criterio, en razón de que éste representó un auténtico procedimiento de control frente a la actuación de las autoridades virreinales. Mediante el Juicio de Residencia los reyes de España pretendían conocer aquellos abusos, actos ilícitos o errores que los funcionarios hubiesen cometido en el desempeño del cargo. Indudablemente este juicio fue una institución que en su época pretendió evitar, sin conseguirlo, los males de la administración virreinal.

A fin de reafirmar este criterio anotemos que la Constitución de Apatzingán de 1814, primer documento mexicano de esta naturaleza, consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos instituyendo el Juicio de Residencia como el medio idóneo para hacerla efectiva. Este era tramitado ante el Tribunal de Residencia, dando oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, lo cual sirvió para evaluar la actuación de la autoridad o autoridades al término de

sus cargos.

La Constitución de Apatzingán, en su artículo 59 dispuso "Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al Juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

El Juicio de Residencia además de ser tramitado ante el tribunal del mismo nombre, también podía ser promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia. La competencia de cada uno de ellos se encontraba delimitada en la propia Constitución.

Este medio de control de la actuación de los funcionarios públicos fue aplicado en nuestro país hasta la llegada de la Independencia y a partir de ella se instauró el sistema del Juicio de Responsabilidad.

### **1.1. La Constitución de 1824.**

Nuestro país ha contado con disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes se han incorporado a un cargo dentro de la administración pública.

Con la constitución de 1824 se establece el "Juicio de Responsabilidad", al que se encontraban sujetos los empleados públicos, incluyendo al Presidente y al Vicepresidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Senadores, Diputados, los Gobernadores de los Estados, cuando cometían algún ilícito que los hiciera responsables. El requisito indispensable para la iniciación de ese juicio que fue de declaración de procedencia, misma que debería ser emitida por cualquiera de las dos Cámaras (la de Diputados o la de Senadores) erigida en gran jurado, la declaración de procedencia consistía en la determinación de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, para actuar o no en contra de algún funcionario público, pero cuando se trataba de acusaciones hechas en contra del Presidente, por actos en los que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, correspondía a la Cámara de Diputados declarar si había o no lugar a la formación de causa.

El tribunal competente para conocer de las responsabilidades de los funcionarios públicos, una vez formulada la declaración de procedencia, era la Corte Suprema de Justicia, pero cuando se trataba de los miembros de ella, el juicio era tramitado ante un tribunal especial integrado por veinticuatro individuos cuyas características y formas de elección se contemplaban en la propia Constitución.

Es pertinente señalar que el sistema de responsabilidades previsto en la Constitución de 1824 solamente se refirió a los altos funcionarios de la Federación, haciendo a un lado a los demás empleados de la misma. Aunque no existió un ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de altos

funcionarios, si se desarrollaron ideas muy claras al respecto, sobre el particular el Dr. José Luis Mora expresa "cuando se habla de la responsabilidad de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes -robos, lesiones, homicidios, etc.- sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento".<sup>1</sup>

## 1.2. Leyes Centralistas de 1836.

La también denominada "Constitución de las Siete Leyes", cuyo nombre le fue asignado por estar dividida en siete estatutos, incluyó un apartado específico que trataba de las responsabilidades políticas y penales de los funcionarios públicos, sin reconocer las de carácter administrativo.

En esta legislación se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes de carácter penal del Presidente de la República, Diputados, Senadores, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores. En este supuesto la acusación era presentada ante la Cámara de Diputados, excepto cuando el acusado era miembro de ésta, entonces la acusación tenía que ser formulada ante el Senado.

---

<sup>1</sup> Mora, José Luis. Citado por Carrillo Flores, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, Revista Mexicana de Justicia, P.G.R. No. 16, Vol. VIII. 1982, pág. 189.

Hecha la acusación, la Cámara concedora del asunto debería declarar si era o no procedente la acusación, en caso afirmativo, previa confirmación de la otra Cámara, se ponía al reo a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado.

Los altos funcionarios públicos que se señalaban en esta norma constitucional, también podían incurrir en la comisión de delitos oficiales, en este caso la responsabilidad que se les atribuía era de carácter político. El procedimiento previsto para la responsabilidad política fue similar al que se seguía por delitos comunes; la acusación se presentaba ante la Cámara de Diputados y si en ella se decretaba su procedencia se elegían dos miembros de la misma Cámara, para que sostuvieran la acusación ante el Senado, a quien le correspondía instruir el proceso en contra del acusado y emitir el fallo correspondiente. Las sanciones que podían imponerse a los funcionarios públicos responsables de estos delitos eran la destitución del cargo o empleo; o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro.

Los efectos de la declaración de procedencia, tanto en los delitos oficiales como en los delitos comunes, era suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones o derechos de ciudadano.

Esta legislación estableció en favor de los funcionarios el "Fuero Constitucional" que se traducía en que no podían ser procesados ante las autoridades judiciales ordinarias, sin que previo a ello se hubiese emitido la

declaración de procedencia, por lo que podemos decir que no se establecía un fuero constitucional de inmunidad absoluta para estos funcionarios. Por su parte, los Diputados, Senadores y miembros del Supremo Poder Conservador, no podían ser reconvenidos ni molestados en ningún tiempo y por ninguna autoridad por las opiniones que manifestaban en el ejercicio de sus encargos.

### **1.3. Bases Orgánicas de 1843.**

Las Bases Orgánicas también se ocuparon de la responsabilidad de los funcionarios públicos. En ellas se estableció que el Presidente de la República podía ser acusado y procesado criminalmente por delitos oficiales y por delitos comunes, variando en ambos casos el procedimiento; en el primer supuesto, el Presidente podía ser acusado y procesado solamente durante el período presidencial y un año después de concluido éste. Cuando se trataba de delitos comunes era procedente la acción en contra de dicho funcionario hasta después de un año de haber cesado en sus funciones.

La Corte Suprema de Justicia, era el órgano facultado para la tramitación del juicio que por tales delitos se instauraba en contra del Presidente de la República, no sin antes obtener la declaración de formación de causa ( en la Constitución de 1824 se denominó declaración de procedencia ), misma que debería ser pronunciada por las dos Cámaras erigidas en gran jurado.

También se consagró la responsabilidad por la comisión de delitos oficiales y comunes de: los Secretarios de Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de Gobierno, Gobernadores de Departamento, Diputados y Senadores. Para iniciar el proceso en contra de ellos, bastaba con que una de las Cámaras en calidad de gran jurado emitiera la declaración de formación de causa, pero cuando la acusación fuera en contra de todo el Ministerio, correspondía a las dos Cámaras determinar la procedencia de la acusación.

En las Bases Orgánicas subsistió la acción popular en contra de cualquier funcionario, al igual que en las Leyes Centralistas de 1836. Asimismo, prevaleció la Corte Suprema de Justicia como tribunal competente para conocer de las causas criminales incoadas en contra de los funcionarios públicos.

Esta legislación, al igual que las anteriores, se avocó a regular únicamente las responsabilidades de carácter político y penal.

## **2.- La Constitución de 1857 y el Control de los Funcionarios Públicos.**

Esta Constitución es la primera que establece un catálogo de responsabilidades públicas, pero, al igual que las demás, con un enfoque básicamente de naturaleza penal y política, ignora los aspectos disciplinarios de la función pública, es decir, no se ocupó de la responsabilidad administrativa, propiamente dicha.

La idea de responsabilidad que adopta esta carta fundamental se manifiesta

en el mismo sentido que lo hiciera la Constitución de 1824, refiriéndose a los delitos comunes y oficiales. Es conveniente precisar en este punto, que el vocablo "delitos comunes" debe entenderse respecto de esta normativa, en contraposición de los delitos oficiales y no de aquellos del orden federal, es decir que este término no atiende a la división que se hace en nuestro sistema jurídico actual de delitos del orden común y del orden federal.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 fue suprimido el bicameralismo y por consecuencia el procedimiento bi-instancial en el conocimiento de las responsabilidades públicas, pues al desaparecer el Senado; el Congreso de la Unión se componía únicamente por la Cámara de Diputados.

El Título Cuarto de aquella Constitución estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin hacer referencia a los demás empleados de la Federación, como se aprecia en el contenido de su artículo 103, en el que se reguló la responsabilidad de una minúscula parte de los servidores públicos del Estado estableciendo:

"Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación espresada (sic) de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 11ª ed., editorial Porrúa, México, 1982, pág. 624.

Notemos que este precepto constitucional no contempló a los Senadores como funcionarios sujetos de responsabilidad, pues como ha quedado escrito la Cámara de Senadores desapareció al suprimirse el sistema bicameral.

En el caso de los delitos comunes, el Congreso, erigido en gran jurado, determinaba la procedencia de la acusación y si ésta procedía, el funcionario era separado de su cargo y puesto a disposición de los tribunales comunes.

Ahora bien, respecto de los delitos oficiales, le correspondía conocer al Congreso como jurado de acusación, determinar si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia definir la pena respectiva. Si el Congreso determinaba que el funcionario era culpable, se le ponía a disposición de la Corte, la cual después de escuchar al reo, al fiscal y a quien lo hubiere acusado, procedía a aplicar la pena que correspondiera.

En el año de 1874 algunos preceptos contenidos en el Título Cuarto de la Constitución en estudio fueron reformados debido al restablecimiento del sistema bicameral.

Con la finalidad de que se aprecien claramente las modificaciones que con dichas reformas sufrió el referido Título constitucional consideramos necesario enumerarlas:

- a) El Congreso se integraba nuevamente con la Cámara de Diputados y la de

Senadores;

b) En el caso de delitos oficiales, la Suprema Corte de Justicia dejó de fungir como jurado de sentencia, pasando las atribuciones que como tal tenía a la Cámara de Senadores; es decir que después de las reformas correspondía a ésta actuar como jurado de sentencia, mientras que la Cámara de Diputados continuaba fungiendo como jurado de acusación;

c) Con el restablecimiento de la Cámara de Senadores, surge la necesidad de incluir en el artículo 103 constitucional a los miembros de ella como sujetos de responsabilidad;

d) Al mismo precepto legal le fue adicionado un párrafo que establecía que: "los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el periodo en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel fuero, previniendo, asimismo, que esta disposición fuera aplicable respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión";<sup>3</sup> y

e) Por último, la Cámara de Representantes fue facultada para erigirse en gran jurado y para formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, esta facultad, antes de las reformas, estaba reservada al Congreso de la Unión.

En conclusión, la Constitución de 1857 contempló dos instituciones: 1<sup>a</sup>) el antejuicio, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios, toda vez que no se podía proceder en contra de ellos si la Cámara de

<sup>3</sup> Ibidem. pág. 704

Diputados (posteriormente la Cámara de Representantes) no había formulado la declaración de procedencia; 2º) el juicio político, tenía lugar en aquellos casos en que los altos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, este juicio se tramitaba ante el Congreso, integrado únicamente por la Cámara de Diputados la que fungía como jurado de acusación y ante la Suprema Corte de Justicia, fungiendo ésta como jurado de sentencia; después de las reformas que en el año de 1874 sufrió esta Constitución (cuando volvimos al sistema bi-instancial) correspondió conocer del juicio político solamente al Congreso por medio de sus dos cámaras, a la de Diputados como jurado de acusación y a la de Senadores como jurado de sentencia.

Las disposiciones constitucionales de 1857, en materia de responsabilidades, fueron reglamentadas por la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, promulgada el 3 de noviembre de 1870 por el Presidente Don Benito Juárez.

### **2.1. Ley del 3 de noviembre de 1870 ( Ley Juárez).**

Esta ley fue la primera que se emitió en nuestro país en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos.

"Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados

en el artículo 105 de la Constitución de 1857".<sup>4</sup>

Debemos recordar que antes que la Constitución de 1857 sufriera reformas ( en el año de 1874 ) el Congreso, integrado únicamente por la Cámara de Diputados, fungía como jurado de acusación cuando los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación eran de carácter oficial.

Esta legislación se encargó de definir las faltas u omisiones oficiales, aunque los delitos de este carácter no fueron definidos. Sin embargo, en uno de sus preceptos enumeró aquéllos que debieran considerarse como delitos oficiales; además estableció las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados. Ahora bien debe entenderse por falta oficial la infracción a la Constitución o leyes federales de poca importancia; la omisión oficial fue definida como la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones propias de un encargo.

Como delitos oficiales enumeró: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales.

Los sujetos de responsabilidad, según este ordenamiento, podían ser los Diputados, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de

---

<sup>4</sup> Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, editorial Porrúa, México 1982, pág. 36

Despacho, los Gobernadores de los Estados, éstos sólo en el caso de violaciones a la Constitución y leyes federales y por último el Presidente de la República, quien únicamente podía ser acusado durante su encargo por la comisión de los ilícitos de traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Ahora bien, analicemos los procedimientos que la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios estableció para conocer y sancionar a quienes incurrieran en la comisión de delitos, faltas u omisiones oficiales:

a) En el caso de delitos oficiales, el Congreso actuaba como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia, pero en el año de 1874 cuando se volvió al sistema bicameral el jurado de sentencia lo integró la Cámara de Senadores. Las sanciones a que se hacían acreedores los funcionarios responsables de estos delitos consistieron en la destitución del cargo y la inhabilitación por un término de 5 a 10 años.

b) El procedimiento establecido en el caso de las faltas u omisiones oficiales fue similar al anterior, variando únicamente en el sentido de que el jurado de acusación se limitaba a resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad del funcionario y quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena, misma que podía ir desde una suspensión hasta la inhabilitación de uno a 5 años tratándose de las faltas oficiales y en el caso de las omisiones oficiales se dispuso como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Resulta interesante analizar la penalidad prevista en la Ley Juárez, pues demuestra que sanciones como las que prescribe el actual artículo 113 Constitucional y la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su numeral 53 tales como la suspensión, destitución e inhabilitación no son de reciente creación en nuestro sistema jurídico, sino que ya forman parte de la tradición punitiva con la que se ha pretendido castigar la conducta inmorales de quienes hacen mal uso de las funciones públicas.

Como podemos apreciar, esta legislación no desarrolló un procedimiento para sancionar a aquéllos funcionarios que incurrieran en la comisión de delitos comunes. No obstante, cabe señalar que la Constitución de 1857 en su artículo 104 facultó al Congreso para que, en calidad de gran jurado, emitiera la declaración de procedencia, es decir que determinara si había o no lugar para proceder en contra de algún funcionario por la comisión de delitos de esa naturaleza y en caso positivo dicho sujeto era separado de su encargo y puesto a disposición de los tribunales comunes.

## **2.2. Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.**

Esta nueva legislación también recibió el nombre de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, se expide el 6 de junio de 1896 durante el Gobierno de Don Porfirio Díaz y es la segunda ley en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos. Al igual que la

Ley Juárez, reconoció la responsabilidad por delitos, faltas u omisiones oficiales, así como la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo del encargo que estuvieran desempeñando.

En este apartado no nos detendremos a analizar los procedimientos utilizados por esta ley para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación por la comisión de delitos oficiales, en razón de que éstos fueron idénticos a aquellos que estableció la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del año de 1870 y que han sido objeto de estudio en el punto que antecede. Esto también es aplicable en cuanto a las sanciones previstas por esta legislación.

La responsabilidad por delitos oficiales, sólo podía exigirse durante el tiempo en que el acusado se encontraba en ejercicio de su encargo y hasta un año después de concluido éste.

La ley en estudio, dispuso la necesidad de la declaración de procedencia en los casos de responsabilidad por delitos comunes cometidos por los altos funcionarios que gozaban de fuero constitucional.

Esta declaración debía ser pronunciada por la Cámara de Diputados erigida en gran jurado. El procedimiento instaurado ante ella podía culminar con la declaración de procedencia, o bien con la manifestación de que no había lugar a proceder en contra de ellos; también se estableció un procedimiento de "Declaración de Inmunidad" para que un alto funcionario a través de una solicitud

a la Cámara de Diputados, suspendiera la substanciación de un juicio en su contra.

Al igual que las leyes anteriores, en esta norma tampoco se reguló una responsabilidad con bases jurídico-administrativas, recibiendo sólo atención las responsabilidades políticas y penales de los altos funcionarios.

Al igual que la Ley Juárez, esta nueva legislación no definió el delito oficial, aunque fue muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos comunes como de los de carácter oficial.

Con la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades (Ley Juárez y Ley Porfirio Díaz) tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad administrativa de los funcionarios y empleados públicos, refiriéndose tan sólo a las responsabilidades con un enfoque fundamentalmente penal y político, dejando a un lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

### **3.- La Constitución de 1917.**

La promulgación de la Constitución de 1917 fue relevante en cuanto a la regulación de las responsabilidades administrativas o disciplinarias, en virtud de que dió pauta para que el Congreso de la Unión expidiera una ley reguladora de la responsabilidad de todos los empleados de la Federación. En su Título Cuarto se

establecieron las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Continuó reglamentando los delitos comunes y oficiales cometidos por funcionarios públicos durante el tiempo de su encargo. El procedimiento previsto para la persecución de los mismos consistió:

a) Tratándose de delitos comunes, la Cámara de Diputados en calidad de gran jurado era la facultada para declarar por mayoría absoluta de votos si procedía o no actuar contra el acusado y en caso afirmativo, éste quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

b) En el caso de delitos oficiales, conocían no una sino las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia, en la inteligencia de que ésta última no podía actuar sin la previa autorización de la primera. La intervención de la Cámara de Senadores concluía con una declaración que era una auténtica sentencia ya fuera absolviendo o condenando al acusado. Sus resoluciones eran inatacables en todos los casos. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el período en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después de su conclusión.

Definió como faltas o delitos oficiales a aquéllos actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio del interés público o del buen despacho de los asuntos.

Con la expedición de esta nueva Constitución, la ley existente en materia de responsabilidades (la de 1896) resultó inoperante, en razón de que fue creada en tiempos de la Constitución de 1857, por ello surge la necesidad de expedir una nueva ley en esta materia, a fin de que se reglamentara el nuevo Título Cuarto de la Constitución Federal.

### **3.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940 y 1980).**

Como se expresó anteriormente, el Constituyente de 1917 otorgó facultades al Poder Legislativo para expedir leyes en materia de responsabilidades de funcionarios y empleados públicos; sin embargo, no fue sino hasta el 30 de diciembre de 1939 cuando se promulga esta ley, recibiendo el nombre de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados". Esta legislación se emitió durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas.

La nueva norma continuó por la línea trazada por las legislaciones precedentes, ya que siguió regulando sólo la responsabilidad política y penal de los funcionarios.

Concedió acción popular para denunciar los delitos o faltas cometidas por cualquier funcionario o empleado de la Federación.

Señaló como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, sin precisar las características de unos y de otros que nos permitieran diferenciar ambos términos, pero contempló dentro de la denominación "altos funcionarios" al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento, al Procurador General de la República, a los Gobernadores y a los Diputados de las legislaturas locales.

Por exclusión, se deduce que los demás empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, son aquellos que no son considerados por la propia ley como altos funcionarios.

Estos "altos funcionarios" podían ser acusados por la comisión de delitos oficiales como: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales. Además se les podía fincar responsabilidad por la comisión de delitos comunes, pero para proceder en contra de ellos se requería que la Cámara de Diputados emitiera la Declaración de Procedencia.

Ahora bien, por lo que se refiere a los demás empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, esta legislación hizo una extensa enumeración de delitos oficiales que ellos podían cometer. En 72 fracciones describió tales

ilícitos y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables, éstas iban desde la destitución e inhabilitación de 2 a 6 años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad por 12 años.

Uno de los avances más importantes que se introdujo en este ordenamiento fue que por primera vez se contempló la figura jurídica del "enriquecimiento inexplicable", con ella se buscaba evitar la actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal configurándose por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público o por el incremento injustificado de su patrimonio. Esta figura jurídica ha venido desarrollándose hasta nuestros días y con el tiempo se espera que los mecanismos de control, prevención y sanción, constituyan instrumentos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público.

La siguiente Ley de Responsabilidades es expedida el 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, durante el Gobierno del Lic. José López Portillo. Esta ley derogó la que databa de la época de Lázaro Cárdenas.

Las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidad administrativa no fueron cubiertas con la promulgación de esta ley, la cual también se concentró fundamentalmente en los delitos penales y oficiales de los empleados y altos funcionarios públicos.

En su artículo primero estableció que: " Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo".

Los delitos oficiales fueron definidos como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

La ley en estudio, en su artículo tercero, enumeró aquellos delitos que deben considerarse de carácter oficial, sin embargo no nos detendremos a hacer mención de ellos, basta con recordar que son de naturaleza meramente política y el procedimiento instaurado para conocer de los mismos difiere, dependiendo de la persona que los cometa.

Cuando se trataba de delitos oficiales imputados a los altos funcionarios procedía el llamado juicio político, que se desarrollaba ante el Poder Legislativo, siendo necesaria la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, el cual fungía como jurado de sentencia. Se trataba de un procedimiento para definir una posible responsabilidad política.

Para los empleados que no estaban considerados como altos funcionarios, es decir que no gozaban de fuero constitucional y que incurrían en la comisión de delitos de esa misma naturaleza se estableció un procedimiento especial

estructurado en dos fases:

La primera en forma ordinaria ante un juez penal hasta la formulación de las conclusiones; y

La segunda se desarrollaba ante un jurado popular denominado "Jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación", el cual dictaba la sentencia correspondiente.

Las faltas oficiales fueron definidas como las infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y del buen despacho administrativo y que no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno.

La responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo era exigible durante el período en que el funcionario ejercía su encargo o dentro de un año después de concluido aquél.

En cuanto a los delitos comunes, previó que todo funcionario o empleado era responsable por la comisión de los mismos, en las mismas condiciones que los particulares, con la salvedad de que para proceder en contra de los altos funcionarios era necesario que la Cámara de Diputados pronunciara la Declaración de Procedencia.

Todos los ordenamientos legales y constitucionales que hasta aquí se han

analizado, no habían previsto la regulación de las responsabilidades administrativas de los empleados o funcionarios que participan en el ejercicio de la función pública. Esta definición, la de la responsabilidad propiamente administrativa y la creación de un marco normativo de disciplina hacia el interior del aparato gubernamental, no surgiría sino hasta la legislación de responsabilidades de 1982.

### **3.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982).**

En el año de 1982 fue reformado el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar paso a la nueva regulación en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Esta reforma estuvo inspirada en la propuesta de campaña del ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien propuso a la Nación una renovación moral de la sociedad.

Dos aspectos de orden introductorio debemos destacar en cuanto a esta reforma constitucional, en razón de que fueron de gran trascendencia e importancia para nuestro sistema jurídico respecto de las responsabilidades de aquellos que detentan el poder público. Con estas reformas fueron cubiertas muchas de las lagunas que encontramos tanto en las Constituciones como en las leyes secundarias que precedieron a ésta:

a) En este año, 1982, se introdujo el término servidor público como denominación genérica de todos aquellos que desempeñan una labor, encargo o

comisión en el área pública, desapareciendo la antigua distinción entre los empleados, funcionarios y altos funcionarios; y

b) Se establece por fin un verdadero sistema de responsabilidades de orden administrativo, que trasciende a las de carácter penal, civil y político que se habían venido contemplando.

Las reformas constitucionales a los artículos 108 al 111, Título cuarto, aprobadas en diciembre de 1982, precisaron las responsabilidades de los servidores públicos, dándole también carácter y contenido a las diferentes modalidades de responsabilidad (penales, administrativas, políticas y civiles) en que pueden incurrir los servidores públicos. Con apoyo en esta reforma constitucional, se expide la nueva "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", que con algunas reformas sigue vigente hasta nuestros días.

La referida ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

El objetivo fundamental de esta nueva legislación fue establecer las bases jurídicas de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que es aquella que se origina por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, que orientan la actividad de la administración pública federal y garantizan el buen servicio público.

El precepto constitucional que fundamenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el artículo 109, al establecer que " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad...".

El fin que persigue esta ley es el de combatir la irresponsabilidad en el servicio público, toda vez que ésta genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, erosiona al Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El ordenamiento legal antes invocado se encuentra dividido en cuatro títulos: el primero de ellos se destina a las disposiciones de carácter general; el Título Segundo regula a las Responsabilidades Políticas; el Título Tercero está dedicado a las Responsabilidades Administrativas y el Título Cuarto se refiere al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

En materia de responsabilidades políticas se establece claramente cuales son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, previendo además, las sanciones correspondientes. Para fincar este tipo de responsabilidad se instituyó el Juicio Político, cuya tramitación es ante el Poder Legislativo. Es un procedimiento de carácter bicameral, la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

El Título Tercero está destinado a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mismas que son autónomas del procedimiento político y del procedimiento penal, de ahí que para hacerlas efectivas, el legislador se vió en la necesidad de crear y regular un nuevo procedimiento, contemplado en este mismo título y al cual se le ha denominado "**procedimiento administrativo disciplinario**", motivo del presente trabajo de investigación. El capítulo primero de este título en el artículo 47 enlista, en un moderno código de conducta las obligaciones de los servidores públicos, define claramente cuales son las conductas a las que éstos deben sujetarse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El Título Cuarto de la ley se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos y de quiénes tienen la obligación de presentar su declaración patrimonial. Esta declaración la deben presentar los servidores públicos desde el nivel de Jefe de Departamento hasta el Presidente de la República, así como quienes ocupan cargos similares en la administración pública paraestatal.

La Declaración Patrimonial representa un verdadero instrumento en contra de la corrupción y que a la vez coadyuva en la persecución del enriquecimiento ilícito, figura que se introdujo en nuestro sistema desde el año de 1939, en 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.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece

que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se compone de cuatro modalidades: penal y civil, sujetas a las leyes respectivas, y la política y administrativa, que se regulan por esta ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional; sobre el alcance y particularidades de ellas trataremos en el siguiente capítulo.

## CAPITULO II

### LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Antes de entrar al estudio de las responsabilidades de los servidores públicos, es preciso definir lo que debemos entender por un Estado de Derecho, toda vez que es éste el que exige que sus agentes sean responsables de los actos que realicen con motivo de las actividades que tienen asignadas.

Un Estado de Derecho es aquel en el que tanto los individuos como los órganos que lo conforman se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, cuando nos referimos a un Estado de Derecho estamos aludiendo a un Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho ( conjunto de normas jurídicas que rigen la conducta del hombre en sociedad ).

De lo anterior, deducimos que todo servidor público está obligado a desempeñar las funciones que como tal le han sido encomendadas conforme a derecho, es decir, que tienen la obligación de desarrollar su actuación dentro de un marco de legalidad, pero no basta con que ajusten sus actos a la ley sino que además deben actuar con espíritu de servicio, anteponiendo a sus intereses personales el interés público que están obligados a proteger o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano que representan.

Existe pues, un nexo jurídico que vincula a los servidores públicos con los gobernados, independientemente de aquel que los constriñe a ajustar sus actos a la Constitución o a la ley, deber que les impone la obligación de conducirse honestamente, con un amplio espíritu de servicio. El nexo jurídico al que nos estamos refiriendo constituye el principio de responsabilidad cuyo ámbito de operatividad difiere del principio de legalidad, pero ambos se complementan para formar la base sobre la que descansa la democracia, sistema jurídico que nos hemos impuesto los mexicanos.

El servicio público, entonces, se rige por dos principios:

a) De legalidad.- Este principio obliga a quienes desempeñan dicho servicio a ajustar sus actos a la Constitución y a la ley. Cuando es violado este principio, los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado existan, es decir que los actos que se hayan producido en contra de la ley de manera arbitraria son invalidables o anulables, buscando así la destrucción o modificación del acto ilegal y la restauración del imperio de las disposiciones violadas.

b) De responsabilidad.- Este principio establece que el servicio público debe realizarse honestamente y obliga a sus agentes a proteger el interés público, el cual deberá estar por encima de los intereses personales de cada uno de ellos. Ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal.

Este principio de responsabilidad ha originado en nuestro orden constitucional la implantación de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos cumplan con las obligaciones que les impone la función pública.

Todo servidor público que no cumpla con las obligaciones que le impone la función pública será responsable de las consecuencias que deriven de ese incumplimiento, mismas que pueden originar una responsabilidad de orden civil, penal, político o administrativo en su contra y por las cuales se hará acreedor a las sanciones que preve la ley o la propia Constitución.

El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos se compone de cuatro modalidades: civil, penal, política o administrativa; para abocarnos al análisis de cada una de ellas debemos tener presentes algunos conceptos, tales como: el de responsabilidad, función pública y servidor público.

a) Responsabilidad, este vocablo proviene del latín "respondere" que significa prometer, merecer, pagar. Conforme a la dogmática jurídica un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber, el deber o la obligación es la conducta que se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado y la responsabilidad presupone esa obligación, es decir el que no hace u omite la conducta a que está obligado es responsable de ello.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, maneja el término de responsabilidad como la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que impone la función pública.

b) Función Pública.- Algunos tratadistas definen a ésta como la relación jurídica-laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, siendo su objetivo primordial la idea de servicio, sin embargo otros autores señalan que esta definición puede llevarnos a confundir lo que es en realidad la función pública, pues podría pensarse que al referirnos a ella estamos haciendo alusión a la situación jurídica de los trabajadores frente al Estado, motivo por el cual y retomando el punto de vista de estos últimos, nos permitimos definir a la función pública como aquella actividad que realiza el Estado a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

c) Servidor Público.- Es importante establecer lo que es un servidor público, ya que a éste es al que le ha sido encomendado el ejercicio de la función pública y si incumple con las obligaciones que ella le impone también será el sujeto que sufra las consecuencias, será el sujeto de las responsabilidades que dicho incumplimiento origine.

Miguel Acosta Romero, interpretando la doctrina italiana, señala que "empleado público es el que pone su actividad, de modo continuo y exclusivo, al servicio del Estado (o de otra entidad pública), a cambio de alguna

retribución".<sup>5</sup>

Nuestra Constitución, en su artículo 108, nos da una definición enumerativa y bastante amplia de quienes son servidores públicos, señala que 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 los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Es evidente, por la transcripción del concepto constitucional que acabamos de hacer, que el vocablo de servidor público comprende en nuestro derecho no sólo a los empleados adscritos a la Administración Pública, sino también a los miembros de los Poderes Legislativo y Judicial. Es decir, comprende a todos aquellos que están relacionados con las funciones públicas.

"La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración Pública y de terceros".<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional. "El Nuevo Título Cuarto de la Constitución". Práxis No. 65, INAP, México, 1984, pág. 105

<sup>6</sup> Fix- Zamudio, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos: las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado, editorial Manuel Porrúa, México, 1984, pág. 57.

En palabras del Maestro Serra Rojas la responsabilidad en la función pública es "la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o daño".<sup>7</sup>

Los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos pueden cometer faltas o delitos, por los cuales deben, necesariamente, ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. La conducta que en este sentido adopten dichos sujetos puede, como lo hemos dicho, dar lugar a una responsabilidad sea de naturaleza civil, penal, política o administrativa; para poder diferenciar cada una de ellas las analizaremos por separado, señalando sus elementos característicos y, en su caso, los procedimientos previstos para su exigibilidad.

### **1.- La Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos.**

Esta responsabilidad es la obligación de soportar la reacción jurídica frente al hecho dañoso, en términos generales se concibe la responsabilidad civil como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, se origina siempre que éstos cometan alguna falta en el ejercicio de las funciones que como empleados del Estado tengan encomendadas, siendo indispensable que con esa falta causen algún daño o perjuicio a los particulares, pues de ahí deriva la obligación de reparar el daño o de indemnizar a quien resienta un perjuicio.

---

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I, editorial Porrúa, México 1988, pág. 475.

Sin embargo, no siempre podremos hablar de una responsabilidad civil, aun cuando se haya producido un daño o un perjuicio, debido a que éste pudo causarse por caso fortuito o fuerza mayor, en el ejercicio de un derecho o por causas inexcusables de la víctima, elementos todos ellos excluyentes de responsabilidad (excluyen la culpa o el dolo).

Diversos autores, al hablar de responsabilidad civil distinguen entre la responsabilidad extracontractual y la contractual, indicando que la primera se debe a la violación de un deber jurídico, de un deber impuesto por un ordenamiento, en tanto que la segunda proviene de la relación jurídica entre deudor y acreedor, en esta última la violación de ese deber se produce de manera directa, faltando al cumplimiento de una obligación concreta, previamente contraída.

Sobre el particular, Manuel Borja Martínez nos dice que "en el ámbito del Derecho Civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato y otra, cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada".<sup>8</sup>

Dicho lo anterior, debemos concluir que la responsabilidad civil de los servidores públicos es una responsabilidad extracontractual, pues no deriva del incumplimiento de un contrato sino de un deber jurídico impuesto por la función

---

<sup>8</sup> Borja Martínez, Manuel. *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*; "La responsabilidad civil", Práxis No. 60, INAP, México 1984, pág. 115.

pública.

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

Del precepto legal antes invocado derivan los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, que son:

- a) Un acto ilícito;
- b) La existencia de un daño; y
- c) Un nexo de causalidad entre el acto y el daño.

El acto ilícito implica la realización de una conducta dolosa o culposa, es decir que el agente obre con la intención de causar un daño o que éste se haya producido en ausencia de esa intención, sea por imprudencia, falta de cuidado o inadvertencia.

El artículo 1830 de nuestro código civil postula "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

El segundo de los elementos, característicos de este tipo de responsabilidad,

es el daño o el perjuicio causado a un tercero. Los numerales 2108 y 2109 de nuestra ley civil definen claramente estos conceptos en los siguientes términos:

"Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación". "Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

"La existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente para que exista la obligación de reparar es necesario que se cause un daño".<sup>9</sup>

Como hasta aquí hemos observado, la responsabilidad civil implica, necesariamente, un daño, mismo que puede ser material o moral.

El primero implica "todo menoscabo sufrido en el patrimonio por virtud de un hecho ilícito, así como la privación de cualquier ganancia que legítimamente la víctima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia de ese hecho".<sup>10</sup>

Conforme al artículo 1916 del multicitado código, por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá

---

<sup>9</sup> Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones, Tomo III, 15ª ed., editorial Porrúa, México 1987, pág. 297.

<sup>10</sup> Ibidem, pág. 298.

que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva, incluyendo el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928.

El Código Civil obliga a todo aquél que cometa un acto ilícito a reparar el daño, sea material o moral, que ha causado voluntaria o involuntariamente.

El nexo de causalidad es el tercero de los elementos que se necesitan para que surja la responsabilidad civil, ésta no se produce sino existe una relación entre el acto ilícito y el daño, éste debe ser consecuencia del primero y el acto ilícito necesariamente deberá ocasionar un daño.

Con la finalidad de entender la relación de causalidad, consideramos oportuno plantear dos supuestos:

Primero.- Si el daño se produce, pero no como consecuencia de un acto ilícito (ya sea porque el que lo causó obró en ejercicio de un derecho, por fuerza mayor o caso fortuito) entonces no podremos hablar de una responsabilidad civil a

cargo del causante del daño.

Segundo.- Si el acto ilícito existe, pero éste no ocasionó un daño, la responsabilidad que por ello se deriva no será de carácter civil.

Al respecto el artículo 2110 del Código Civil nos dice:

"Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya causado o que necesariamente deban causarse".

Ahora bien, para poder determinar cuando un servidor público es civilmente responsable no bastará con que concurren los elementos constitutivos de la responsabilidad civil, sino que el segundo de ellos, el acto ilícito, deberá ser cometido necesariamente por cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y además que éste lo cometa en el ejercicio de las funciones que como tal le hayan sido encomendadas.

Retomando lo mencionado en el párrafo que antecede, diremos que hay responsabilidad civil de un servidor público cuando el daño que éste cause a un particular sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones que le impone la función pública.

La responsabilidad civil de los servidores públicos puede ser dolosa o culposa, será dolosa cuando éste intencionalmente no cumpla con sus obligaciones, teniendo el deseo de causar un daño o perjuicio y, será culposa cuando el incumplimiento sea por negligencia del servidor público sin la intención de perjudicar a alguien.

La responsabilidad civil de los funcionarios públicos está tocada sólo de manera tangencial en el Título Cuarto de la Constitución Federal. Al respecto el artículo 111 párrafo octavo establece "...En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Este precepto sólo nos conduce a dos conclusiones, la primera que los funcionarios públicos son responsables civilmente por los daños y perjuicios que puedan causar a los particulares en el ejercicio de sus atribuciones y la segunda que no es necesario para reclamar esta responsabilidad obtener, previamente, una declaración de procedencia como en el caso de la responsabilidad penal de los servidores públicos.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta antes de las reformas del 10 de enero de 1994, no regulaba en ninguno de sus preceptos la responsabilidad civil de los servidores públicos, sin embargo en su exposición de motivos mencionaba este tipo de responsabilidad, considerándola como una de las modalidades que conforman el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pero dispuso que para

conocer de ella se estaría a lo previsto por la legislación común.

Como lo hemos estudiado, los servidores públicos pueden incurrir en una responsabilidad de tipo civil cuando su conducta no sea lícita y ésta repercute en los particulares causándoles un daño o un perjuicio, pero nos cuestionamos ¿Esa conducta ilícita únicamente puede repercutir en los particulares? ¿El Estado no puede ser dañado por la actuación indebida de sus agentes?. La respuesta a estas interrogantes la encontramos en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que estos sujetos sí son responsables de los daños o perjuicios que causen al Estado en el ejercicio de sus funciones, muestra de ello es que en el artículo 55 de ese ordenamiento jurídico se establece, entre otras, la imposición de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones que la propia ley le impone; por su parte el artículo 78 establece los términos en que prescribe la facultad de la autoridad para sancionar, basándose para ello en el monto del beneficio obtenido o el daño causado por el infractor. El espíritu de estos preceptos es, el buscar que el Estado no se vea afectado en su patrimonio por los actos ilícitos de sus trabajadores.

Esa responsabilidad de los servidores públicos frente al Estado, es una responsabilidad de tipo civil, toda vez que en aquella se reúnen los elementos constitutivos de ésta; de ahí que nos surja otra interrogante ¿por qué esta responsabilidad se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y no se deja a expensas de la legislación común, tal como

se señala en la exposición de motivos de la primera?

La ley reconoce esa responsabilidad como una responsabilidad de carácter administrativo, previendo los procedimientos y sanciones de esa misma naturaleza para hacerla efectiva.

Con este último cuestionamiento no pretendemos decir que sea indebido, sino por el contrario creemos que es lo ideal pues esta materia es de interés público y por lo tanto debe estar sujeta a disposiciones de Derecho Público, pero no creemos justo que cuando los daños o perjuicios recaigan no en el Estado, sino en los particulares, éstos deban dirigirse a tribunales ordinarios para exigir la reparación de los mismos ¿a caso no tienen derecho a contar con los medios eficaces para exigir la responsabilidad civil de los servidores públicos como los tiene el Estado?, sólo recordemos que este tipo de responsabilidad deriva de una actividad del propio Estado que ha sido encomendada a una persona física, entonces ¿será correcto que se encuentre regulada por una norma de corte privado?

En este sentido, nuestro sistema jurídico ha avanzado considerablemente al reconocer la responsabilidad directa del Estado por los actos ilícitos dolosos de los servidores públicos.

La norma que en el derecho civil preve la responsabilidad del Estado es el artículo 1927 del Código Civil, que a la letra dice: "El Estado tiene obligación de

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

Creemos que es necesario que se abrogue esta disposición y se precise y amplíe todo lo relativo a la responsabilidad del Estado en normas administrativas, pues como lo dijimos anteriormente, resulta inadecuado que la responsabilidad derivada de la actividad pública se consigne en una legislación de naturaleza privada.

Por lo anterior, son de importancia capital las modificaciones que con las reformas del 10 de enero de 1994 sufrió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (norma administrativa), a la cual le fue adicionado un artículo que contempla la responsabilidad directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos.

El artículo al que nos referimos es el 77 bis que establece:

"Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente

reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

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

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

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

De este precepto se desprende que los particulares podrán optar por la vía administrativa (Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) para impugnar las resoluciones que nieguen la indemnización a que se refiere dicho precepto legal, o bien acudir ante la instancia judicial competente.

Con la inclusión de este artículo a la Ley Federal de Responsabilidades, consideramos que la autoridad que conozca del procedimiento administrativo disciplinario además de resolver sobre la responsabilidad administrativa del servidor público, también deberá determinar si de ella se deriva algún daño o perjuicio que incida en el patrimonio de los particulares y si los mismos fueron consecuencia de una conducta dolosa o culposa.

Antes de estas reformas el Estado Mexicano era considerado como un Estado irresponsable debido a que no respondía de los actos de sus operadores, actualmente esa irresponsabilidad no ha desaparecido en su totalidad, pero si en

alguna medida pues como lo hemos referido con anterioridad el Estado ya responde de los actos ilícitos de sus trabajadores, pero únicamente cuando estos sean dolosos, en todos los demás casos seguirá siendo responsable subsidiario, esto es, cuando la conducta ilícita del servidor público sea culposa.

La responsabilidad del Estado debe ser directa en todos los casos y no sólo en aquellos en que sus agentes lleven la intención de causar un daño, después de todo, es el Estado el que elige a sus funcionarios y debe ser evidente que dichos servidores deben contar con los elementos técnicos, administrativos y morales para actuar en representación del Estado y si no es así, es el Estado quien debe asumir en primer lugar la responsabilidad de no haber seleccionado empleados idóneos para una función pública. Además la responsabilidad debe ser del Estado en primer lugar, pues se entiende que el empleado no actúa a título propio, sino investido de atribuciones y facultades propias de su encargo público.

Para culminar, diremos que si bien es cierto que el Estado responde de los actos ilícitos de sus servidores públicos ya sea directa o indirectamente, también lo es que el legislador no ha descansado en poner obstáculos en el camino de los particulares para exigir esa responsabilidad, pues tomemos en consideración que para demandar al Estado por la vía de la subsidiaridad el particular tiene primero que acreditar la insolvencia del servidor público directamente responsable y para hacerlo por la vía de la solidaridad debe justificar que el ilícito fue doloso. De ahí que dudemos que el reconocimiento de la responsabilidad civil del Estado sea realmente un principio de justicia para el particular afectado.

## **2.- La Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos.**

Ahora bien, nos corresponde hablar de otra de las modalidades que constituye el régimen de responsabilidades de los servidores públicos: la responsabilidad penal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109 fracción II establece "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

De lo anterior se deriva que:

a) Los sujetos activos de los delitos necesariamente deben tener la calidad de servidor público.

El artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, define el concepto de servidor público en los siguientes términos:

"Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título (Décimo del ordenamiento legal en cita) son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a las legislaturas

locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal".

b) Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal respectiva, dependiendo del delito de que se trate.

Los delitos que consigna el Código Penal, en relación a la función pública, son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. En relación a este último delito, sustituyó al conocido antes como enriquecimiento inexplicable que preveía la Ley de Responsabilidades de 1979. Aquella figura no constituía propiamente un delito y tenía una mala redacción que empezaba, por su propia denominación, pues la idea de "inexplicable", tenía una connotación equívoca, ya que todo incremento en el patrimonio de un servidor público tiene una explicación, aunque su origen pueda ser ilícito. Además la regulación que se estableció en la pasada Ley de Responsabilidades, era francamente contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, así como al artículo 22 de la propia Norma fundamental, pues en aquella disposición se establecía como sanción administrativa un decomiso de bienes del servidor público, que realmente era una confiscación anticonstitucional sin fundamento jurídico. El nuevo delito supera estas deficiencias empezando por una denominación más correcta y que además tipifica claramente como un delito el enriquecimiento que obtenga un servidor público, como resultado del ejercicio

indebido de su encargo, sin que pueda acreditar la lícita procedencia de ese incremento patrimonial.

El servidor público que incurra en la comisión de alguno de esos delitos se hará acreedor a penas privativas de la libertad, a la destitución, inhabilitación para desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, así como al decomiso, en beneficio del Estado, de aquellos bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Como podemos observar, este precepto constitucional involucra a cualquier servidor público como sujeto de responsabilidad penal.

"Es pues, voluntad de la Constitución y de la Ley que nadie que trabaje para el Estado escape a la eventual responsabilidad penal fundada en preceptos que, a diferencia de los restantes del Código Penal, no amenazan indeterminadamente a todos los súbditos del orden jurídico, sino que recaen sólo sobre personas a quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hayan dentro de la administración".<sup>11</sup>

Además de nuestra Constitución también la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, se ocupa de la responsabilidad penal, pero lo hace sólo en función de la Declaración de Procedencia.

---

<sup>11</sup> Bunster, Alvaro. La Responsabilidad de los Servidores Públicos: La responsabilidad penal de los servidores públicos, Editorial Porrúa, Mexico 1984, pág. 13.

La declaración de procedencia es lo que antes se denominaba Fuero Constitucional.

La declaración de procedencia es una protección Constitucional que se otorga a un determinado número de funcionarios, con la finalidad de proteger el ejercicio de la función pública que se desempeña y no a la persona que ostenta el cargo, así lo señala, entre otros, Haro Belchez, quien establece "Es importante reiterar que la aludida protección constitucional es un privilegio procesal en materia penal, otorgado no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen encomendada los servidores públicos antes citados (se refiere a los que enumera el artículo 111 Constitucional) y que consiste en palabras sencillas en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización conocida como declaración de procedencia".<sup>12</sup>

Realmente no es una inmunidad o fuero especial, sino un trámite previo que se establece en favor de la continuidad del despacho de los asuntos de importancia, que tienen encomendados estos funcionarios, labor que se vería entorpecida si tuvieran que estar enfrentando denuncias penales que no permitieran la continuidad de sus funciones.

El procedimiento de declaración de procedencia es una instancia indispensable que debe agotarse previo a que inicie un proceso penal en contra de

---

<sup>12</sup> Haro Belchez, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la función Pública. IAPEM, México 1993, pág. 31.

los funcionarios a que alude el artículo 111 Constitucional.

Ignacio Burgoa Orihuela define a la declaración de procedencia como un fuero de no procesabilidad en favor de determinados funcionarios públicos, el cual estriba en que ninguno de ellos pueda ser procesado por cualquier delito tipificado en la legislación penal, mientras la Cámara de Diputados no declare si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.<sup>13</sup>

Tomando la declaración de procedencia como una protección constitucional, diremos que los sujetos que gozan de ella son:

"... los diputados y senadores 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, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal,...". También gozan de esta prerrogativa, tratándose de delitos federales, los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados.

Al repasar la lista de los funcionarios que pueden ser sujetos al procedimiento de procedencia, llama la atención que no se haya incluido entre ellos a los magistrados de circuito y a los magistrados del fuero común en el Distrito Federal. Llama la atención en primer lugar, porque sí se les enumera

---

<sup>13</sup> V. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 7a. ed., México 1989, pág. 559.

como sujetos susceptibles de ser encausados por responsabilidad política, entonces ¿por qué no incluirlos como sujetos del procedimiento de procedencia?; y en segundo lugar, nos llama la atención porque si se incluyen a los magistrados de los Tribunales superiores de los Estados y no a los del Distrito Federal. No encontramos una explicación para esta omisión.

El artículo 111 constitucional señala que para proceder penalmente contra los funcionarios antes mencionados, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

De lo anterior, podemos concluir que tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se ocupan de la responsabilidad penal, pero sólo de una minúscula parte de los servidores públicos, de los que tienen a su favor la declaración de procedencia, dejando a los demás a lo que disponga la legislación común.

Antes de iniciar el análisis del procedimiento para la declaración de procedencia, estudiemos la situación del Presidente de la República frente a este tipo de responsabilidad.

Del artículo 108 de nuestra carta fundamental, se advierte que el Presidente de la República también podrá ser sujeto de responsabilidad penal, pero únicamente por delitos graves del orden común y por traición a la patria; respecto

de los demás delitos que pueda cometer durante su encargo, podrá ser procesado como cualquier ciudadano hasta el momento que deje esa investidura.

Para proceder penalmente en contra del Presidente de la República, ya sea por delitos graves del orden común o por el de traición a la patria, se requiere la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, de la misma manera que se hace para aquellos funcionarios a que se refiere el multicitado artículo 111 Constitucional.

El procedimiento de procedencia, en el caso del Presidente, reviste características especiales, toda vez que en este caso en particular la Cámara de Diputados asume el papel de acusadora y la Cámara de senadores, es la que decide con amplio poder jurisdiccional la sentencia a aplicar. Decimos que este procedimiento es especial debido a que en los demás casos se substancia unicameralmente, solamente compete a la Cámara de Diputados conocer de dicho procedimiento.

Si la Cámara de Diputados determina proceder en contra del Presidente de la República, éste será puesto, no a disposición de los tribunales ordinarios, sino a disposición de la Cámara de Senadores, que es a la que le corresponde sentenciar al Presidente que haya sido inculcado y encontrado responsable penalmente.

Por último, veamos como se desarrolla el procedimiento para la declaración de procedencia, de conformidad con lo previsto por la Ley Federal de

## Responsabilidades de los Servidores Públicos y la propia Constitución Política.

- Este procedimiento es unicameral, sólo interviene la Cámara de Diputados.

- Inicia con denuncia o querrela de particulares o por el requerimiento del Ministerio Público.

Sobre este particular nos dice el tratadista Raúl F. Cárdenas que "Facultar a la Cámara de Diputados para recibir denuncias penales sin que medie requerimiento del Ministerio Público puede originar que si en ese procedimiento la Cámara decidiera la procedencia, el servidor público quedaría separado de su encargo, en situación de total inseguridad jurídica ya que no existe disposición alguna que obligue al Ministerio Público a ejercitar la acción penal".<sup>14</sup>

Por lo anterior y tomando como base lo previsto por el artículo 21 constitucional, creemos conveniente que el procedimiento se tramite por los ciudadanos ante el Ministerio Público y que únicamente sea éste el que pueda instar ante la Cámara de Diputados para que inicie el procedimiento de declaración de procedencia.

- Se requiere la ratificación de la denuncia, dentro de los tres días siguientes a su presentación.

- Hecho lo anterior, deberá acreditarse que el inculcado esté comprendido entre los servidores públicos a que alude el artículo 111 constitucional y que la

---

<sup>14</sup> Cárdenas F., Raúl. Op cit. pág. 182-183

denuncia sea procedente.

- Si se determina iniciar el procedimiento, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara, ésta informará al denunciado sobre la acusación, haciéndole saber de su garantía de defensa y que deberá comparecer dentro de los siete días siguientes a la notificación o rendir un informe por escrito.

- La Sección Instructora practicará todas las diligencias, a fin de establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del servidor público y la existencia del fuero constitucional cuya remoción se solicite. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

- Se abrirá un periodo de pruebas de 30 días naturales para recibir las que ofrezcan las partes o las que la propia sección estime pertinentes.

- Terminada la instrucción del procedimiento se pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales y por otros tantos a la del servidor público y de sus defensores para que puedan tomar nota para formular alegatos, los cuales deberán ser presentados por escrito dentro de los seis días naturales que sigan a la conclusión del segundo plazo mencionado.

- Transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan o no entregado, la sección instructora formulará sus conclusiones, donde plasmará las

consideraciones jurídicas que procedan para justificar la conclusión o la continuación del procedimiento, contando con un plazo total de 60 días naturales para hacerlo, contados a partir desde el día siguiente a la fecha en que haya recibido la denuncia, este plazo podrá ser ampliado por otro que no exceda de 15 días.

Si se desprende la inocencia del acusado, la Sección Instructora propondrá que no ha lugar a proceder en su contra, pero si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, entonces propondrá que se remueva el fuero de que goce el inculcado a efecto de que se pueda ejercitar la acción legal correspondiente en su contra y además que sea separado de su cargo.

- Con las conclusiones de la Sección Instructora, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculcado o a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público.

- El día designado, la Cámara conocerá, en asamblea, del dictamen (conclusiones) de la Sección Instructora y la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de ellas.

- Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante, querellante o al Ministerio Público, y en seguida al indiciado o a su defensor, o a los dos si lo solicitaren para que aleguen, podrá haber réplicas de ambas partes.

Posteriormente serán retirados y se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora.

La votación se tomará por mayoría absoluta de sus miembros.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, iniciándose el proceso penal correspondiente. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función, de lo contrario, es decir, cuando la sentencia sea condenatoria éste tendrá que cumplir con la pena que se imponga.

Por otra parte, la Cámara de Diputados también podrá determinar que no ha lugar a proceder contra el inculpado, en este caso no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. La negativa de la Cámara no es causa de impunidad.

Por lo que toca a los gobernadores, diputados a las legislaturas locales y a magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, se seguirá el mismo procedimiento para proceder penalmente en contra de ellos, pero la declaración de procedencia tendrá por efecto que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y,

en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Organismo Jurisdiccional respectivo; lo cual, lo consideramos realmente excesivo, pues implica un doble procedimiento, toda vez que se juzga a estos funcionarios locales por la posible responsabilidad de un delito federal y no local, por lo que bastaría con la decisión de la representación federal.

Las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables.

Cuando se siga un proceso penal a algún servidor público de los mencionados en el artículo 111 de nuestra Constitución, sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia, la secretaría de la Cámara de Diputados o la comisión permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda dicho proceso en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Respecto a la prescripción, el artículo 114 constitucional en su párrafo segundo prevé: "La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111."

De la misma manera, debemos considerar que el término para la prescripción no podrá operar hasta en tanto el servidor público no concluya su encargo, a fin

de evitar que éste se extienda en el ejercicio del mismo para lograr la prescripción de la acción penal.

### **3.- La Responsabilidad Política de los Servidores Públicos.**

Incurren en responsabilidad política los servidores públicos (únicamente aquellos que contempla el artículo 110 constitucional) que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Pueden ser sujetos de responsabilidad política, de acuerdo al artículo antes referido, 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, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Asimismo podrán ser sujetos a juicio político, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, pero sólo por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Sobre el contenido de esta disposición cabría preguntarse como lo hace el Maestro Acosta Romero<sup>15</sup> en un estudio que hizo acerca de este título de la Constitución, ¿cuáles son las violaciones "graves" a la Constitución?, en que forma se gradúa o se determina esta gravedad que señala el precepto. Definitivamente aquí no hay precisión conceptual en cuanto a cuáles podrían ser estas "graves" violaciones a la Constitución.

El medio que ha previsto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacer efectiva la responsabilidad política de los servidores públicos antes mencionados es el llamado JUICIO POLÍTICO, cuyo procedimiento se encuentra detallado en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en ésta se desarrollan las bases establecidas en el artículo 110 Constitucional.

El artículo 6º del Ordenamiento Legal antes invocado establece: "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos antes aludidos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Las conductas que, conforme a la ley, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, es decir las hipótesis que dan origen al Juicio Político son: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de

---

<sup>15</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. cit. pág. 113.

sufragio; la usurpación 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; las omisiones de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuesto de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

El juicio político es consecuencia de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas.

El procedimiento relativo a este juicio podrá iniciarse dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

Corresponde al Congreso de la Unión substanciar el procedimiento; la Cámara de Diputados actuará como órgano instructor y en su caso como órgano de acusación, mientras que la Cámara de Senadores fungirá como órgano de sentencia. Es un procedimiento bi-instancial.

El artículo 74 fracción IV de nuestra Constitución Federal en su noveno párrafo establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "conocer

de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren".

El artículo 76, por su parte, contempla como facultad exclusiva del Senado, erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Ahora bien, analicemos brevemente como se desarrolla el procedimiento en el juicio político.

De acuerdo al artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito denuncia en contra de un servidor público, por supuesta responsabilidad política. La denuncia deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

El escrito de denuncia se presentará ante la Cámara de Diputados, la cual por conducto de su Oficialía Mayor lo turnará a la subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, a fin de que determinen si la conducta denunciada amerita el inicio del procedimiento. En caso negativo, es decir si no se determina la existencia de

elementos que permitan atribuir responsabilidad política a servidor público alguno, la denuncia presentada será desechada.

En caso de que se reúnan los requisitos para incoar el procedimiento, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la misma Cámara, la cual practicará las diligencias necesarias para la comprobación del supuesto ilícito; notificándole al servidor público denunciado para que en un plazo de siete días naturales siguientes a la notificación presente su defensa; posteriormente se abrirá un período probatorio para recibir las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias, desahogadas las pruebas que fueron recibidas se pondrá el expediente a la vista de las partes, por un plazo de tres días naturales a cada uno, a fin de que puedan formular alegatos, mismos que deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes, transcurrido este plazo la Sección Instructora formulará sus conclusiones.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra, pero si se advierte su responsabilidad entonces propondrá que se continúe con el procedimiento; en este último caso las conclusiones se entregarán a los secretarios de la Cámara de Diputados para que éstos den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que la Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación. Para ello, la Cámara de Diputados, previa declaración de su Presidente, se erigirá en jurado de acusación y como tal

examinará el expediente y escuchará los alegatos del denunciante y del servidor público o de su defensor, retirados estos últimos, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, resolviendo, por mayoría absoluta de votos, lo que proceda.

Si la cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, este continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, es decir, si la determinación de la Cámara de Diputados resulta acusatoria se formará una comisión de tres Diputados para que sostenga ante la Cámara de Senadores esa Acusación.

Si el servidor público es acusado por la Cámara de Diputados, quedará separado de su encargo mientras se decida finalmente sobre su responsabilidad política.

La Cámara de Senadores, por su parte, integrará la Sección de Enjuiciamiento, la que estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, para que presenten sus alegatos, recibidos éstos la referida Sección formulará sus conclusiones, mismas que serán entregadas a la Cámara de Senadores y ésta erigida en Jurado de sentencia dará lectura a esas conclusiones y escuchará a las partes, finalmente dictará la sentencia correspondiente.

Las sanciones que pueden ser impuestas mediante este procedimiento a

quienes resulten responsables políticamente son: la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público hasta por 20 años.

Las resoluciones definitivas de la Cámara de senadores son inatacables (en contra de ellas no procede recurso alguno).

En el caso de los Gobernadores, Diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la resolución que en su contra emita el Congreso de la Unión es meramente declarativa, para turnarse posteriormente al respectivo Congreso Local, el cual tomará la determinación que corresponda. En otras palabras, respecto a estos servidores públicos el Senado no dicta ninguna sentencia, no impone ninguna sanción, simplemente declara la responsabilidad de ellos, la cual debe ser evaluada por el Congreso Local y éste procederá conforme a sus atribuciones.

#### **4.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.**

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos es una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional, de ahí que en el año de 1982 se considerara la necesidad de modificar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, hasta entonces operante, toda vez que éste no contemplaba la responsabilidad administrativa.

Antes de las reformas constitucionales, llevadas a cabo a fines de 1982, las responsabilidades de los servidores públicos se habían venido centrando básicamente en los aspectos político y penal, dejando al olvido el administrativo.

"Quizá la razón de este lamentable olvido tiene su explicación histórica en que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, al igual que tampoco lo hicieron las cuatro leyes federales de responsabilidades anteriores, que dejaron este aspecto disciplinario al derecho laboral."<sup>16</sup>

Estas reformas permitieron el establecimiento de un nuevo sistema de responsabilidades, el cual contempló, entre otras, la responsabilidad administrativa, cuyo fin primordial fue prevenir y castigar la corrupción en el servicio público.

Con motivo de las reformas constitucionales en materia de responsabilidades públicas, se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se agrega a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, mediante el cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), como órgano encargado del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal.

Las referidas reformas, integraron el Marco Jurídico de la Renovación Moral, proclamado por el entonces Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

---

<sup>16</sup> Haro Belechez, Guillermo. Op. cit. pág. 41.

"La renovación moral de la sociedad significa que autoridades y ciudadanos se empeñen en defender los valores esenciales de la sociedad y en evitar actos o conductas contrarias a su buen funcionamiento... significa supeditar los intereses particulares al interés superior de la república."<sup>17</sup>

La iniciativa presidencial de reformas a la Constitución y la correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus respectivas exposiciones de motivos, señalaron que con la introducción de la responsabilidad administrativa se busca garantizar que los servidores públicos, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en el servicio público, subordinen sus intereses particulares a los intereses colectivos, superiores de la sociedad, y por otra parte, se pretende superar la deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación en cuanto a la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa.

Lo anterior nos permite expresar que al margen de otras responsabilidades como la política, penal y civil, se crea la responsabilidad administrativa.

**Incorre en responsabilidad administrativa el servidor público que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión realice actos u omisiones que afecten los valores fundamentales que presiden el ejercicio de la función pública.**

---

<sup>17</sup> Posadas Espinoza, Alejandro. El Sistema de Control en el Gobierno de la Ciudad de México, Revista de Administración Pública 61/62, INAP, México, pág. 171.

El elemento característico de la responsabilidad administrativa es el poder disciplinario.

"El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que han cometido en el ejercicio de su cargo"<sup>18</sup>

Esta facultad permite corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa a la eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario no debe confundirse con el derecho penal, pues si bien es cierto que éste al igual que el primero cuenta con procedimientos represivos, también lo es que el poder disciplinario afecta sólo a quienes ocupan un cargo público, mientras que el derecho penal se aplica a cualquier individuo cuya conducta encuadre al tipo penal previsto por el Código Penal.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es el órgano globalizador del poder disciplinario, en otras palabras podemos decir que es la autoridad encargada de: vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, identificar las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que procedan conforme a la ley y a la Constitución.

El artículo 109 Constitucional en su fracción III establece: "Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que

---

<sup>18</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 471

afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Por su parte el numeral 113 de la misma norma fundamental preve: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones..."

Del contenido de estos dos preceptos constitucionales, advertimos que con la regulación de la responsabilidad administrativa se busca proteger los valores fundamentales que rigen la función pública.

**Los valores fundamentales de la función pública son:**

a) La legalidad.- Este principio ordena que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, pero en el ejercicio de la función pública se rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, pues no se trata únicamente de los actos que afecten los derechos de los particulares sino de un deber general que responde al interés general.

b) La honradez.- Todo servidor público, en el ejercicio de sus funciones, debe utilizar los recursos públicos, tanto humanos como materiales, técnicos y

financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redunda en perjuicio de la función pública.

c) La lealtad.- Es el deber que consiste en guardar la Constitución, las instituciones y el orden jurídico de un país. Exige al servidor público la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos.

d) La imparcialidad.- Es el deber que consiste en no desvirtuar el ejercicio de la función para beneficiar intereses personales, familiares o de negocios. El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

e) La eficiencia.- Es el deber de ejercitar la función en forma congruente a los fines y propósitos establecidos por el empleo, cargo o comisión de que se trate.

Al respecto José Trinidad Lanz Cárdenas nos dice:

"Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad y la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad al Estado, a las instituciones, no a las personas ni a los partidos; los deberes del servidor público son para la nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y

eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la independencia..."<sup>19</sup>

Ahora bien, corresponde hacer mención de las obligaciones que impone la ley para preservar los valores antes enunciados.

Todo individuo por el sólo hecho de formar parte de un Estado tiene diversas obligaciones que cumplir, sean de naturaleza civil, penal, política, administrativa, laboral, etc., que condicionan su actuación. En este caso estaremos frente a un estado general de sujeción.

Al lado de ese estado general de sujeción encontramos un estado especial de sujeción, el cual se integra por una serie de obligaciones que de manera adicional impone el Estado a quienes participan en el ejercicio de la función pública por el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano público.

Estas obligaciones adicionales tienen como fin la realización de la función pública.

Su contenido puede ser de diversa naturaleza: prestacional o disciplinaria.

---

<sup>19</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional. "La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del servidor Público", Práxis No. 65, INAP, 1984

Las obligaciones de contenido prestacional tienden fundamentalmente a la realización de los actos materiales propios del puesto, derivan del nombramiento, contrato o designación y cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que lo regulan.

En cambio, las obligaciones de contenido disciplinario se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función pública, independientemente del contenido prestacional de la relación. Buscan preservar los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado.

En nuestro sistema jurídico, las obligaciones de contenido disciplinario las encontramos enumeradas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De esta manera podemos concluir diciendo que la función pública obliga a sus agentes no sólo al exacto ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas sino además a ajustar su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su título tercero, desarrolla las bases que contempla nuestra Constitución Política respecto de la responsabilidad administrativa.

Dicho ordenamiento legal establece, en su artículo 47, un Código de

conducta ética en el servicio público, el cual enumera, como lo hemos dicho, una serie de obligaciones de contenido disciplinario, cuyo incumplimiento da lugar al inicio del procedimiento administrativo disciplinario, mediante el cual se determina la existencia o inexistencia de una responsabilidad administrativa, materia del presente trabajo.

Estas obligaciones tienen por objeto proteger los valores fundamentales de la función pública.

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

Respecto al incumplimiento de las obligaciones que prevé dicho precepto legal Enrique Del Val Blanco nos dice: "El incumplimiento de estas obligaciones genera la aplicación de una sanción, pero como culminación de un proceso de investigación y posterior a la substanciación de un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa..."<sup>20</sup>

El procedimiento administrativo disciplinario será objeto de estudio de nuestro siguiente capítulo.

---

<sup>20</sup> Del Val Blanco, Enrique. Servidores públicos y sus Nuevas Responsabilidades. "La Responsabilidad Administrativa", Práxis No. 60, INAP, pág. 100.

### **CAPITULO III**

#### **BREVE ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Como lo mencionamos en capítulos anteriores, con las obligaciones que impone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades se busca proteger los valores fundamentales de la función pública ( legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia). El servidor público que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión no cumpla con dichas obligaciones será sujeto a un procedimiento, a través del cual se determinará si con su conducta se ajustó a esos valores, y en el caso de que no fuera así se determinará su responsabilidad administrativa y se hará acreedor a las sanciones que correspondan.

Conforme al artículo 49 del ordenamiento legal antes invocado este procedimiento recibe el nombre de "Procedimiento Disciplinario".

Antes de entrar al estudio del procedimiento administrativo disciplinario, conviene precisar su naturaleza jurídica, lo que haremos sin apartarnos de lo apuntado en páginas anteriores; toda persona que participa en el ejercicio de la función pública se encuentra sujeta a un estado especial de sujeción, es decir que independientemente de las obligaciones que como gobernados les impone el Estado, adicionalmente tendrá otras que cumplir, tanto de naturaleza prestacional como disciplinaria, las primeras derivan de un nombramiento, designación

o contrato, y las segundas regulan su actuación como servidor público.

Cuando un funcionario no cumple en su función pública con el mandato legal, incurre en un ilícito, éste puede constituir una infracción administrativa o un delito, dependiendo de la naturaleza de la norma que se infrinja.

Cuando la norma violada sea administrativa y de contenido disciplinario nacerá una infracción administrativa-disciplinaria.

La infracción administrativa-disciplinaria es: "el acto u omisión del servidor público que en ejercicio de sus funciones incumple con alguna de las obligaciones que la ley establece para preservar los valores fundamentales del ejercicio del poder" <sup>21</sup>

Aplicando los elementos que conforman la definición anterior tenemos que:

a) En nuestro régimen jurídico los valores fundamentales son: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

b) El ordenamiento legal que establece las obligaciones para preservar esos valores es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente su artículo 47.

Tomando en consideración lo que expresa el Maestro Delgadillo Gutiérrez,

---

<sup>21</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario en la función pública. Editorial INAP, 2a. ed., México, 1992. pág. 114.

podemos decir con toda precisión que el incumplimiento de las obligaciones previstas en este numeral, se traduce en una infracción administrativa-disciplinaria, la cual, de conformidad a lo establecido en el primer párrafo del artículo 47 de la Ley en cita, dará lugar al procedimiento administrativo y a las sanciones que correspondan.

En conclusión, el procedimiento administrativo disciplinario surge ante una infracción administrativa cometida por un servidor público en ejercicio de sus funciones.

El procedimiento administrativo disciplinario encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 113 y legalmente es regulado por el capítulo II del Título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las autoridades competentes para aplicar la referida ley, conforme a su propio artículo 3º serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I bis. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo);
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Al analizar el capítulo que rige este procedimiento observamos la existencia de una potestad disciplinaria, característica esencial del actual sistema de responsabilidades.

El Poder Disciplinario se debe entender como la facultad que tiene el Estado para sancionar a sus servidores públicos que no cumplan con sus deberes y obligaciones.

La facultad para sancionar las faltas de disciplina cometidas por los servidores públicos del Estado, le es otorgada a cada uno de los Poderes de la Unión para que internamente y conforme a los procedimientos que la ley establece, impongan las sanciones correspondientes.

En este sentido el artículo 51 de la Ley preve:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Así mismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3º, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo primero, en los términos de su legislación respectiva."

La titularidad de la facultad disciplinaria corresponde a los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes a su vez delegan esa facultad en las Contralorías Internas de sus Dependencias, y en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Conforme a la Ley, se entenderá por superior jerárquico, al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente.

"En el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, como responsables de la disciplina en las dependencias a su cargo y en las entidades paraestatales que le son asignadas como coordinadores de sector; y por exclusión a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación..."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>

ibidem. pág. 161.

Lo señalado anteriormente, debe considerarse como regla general y como toda regla general, ésta también tiene su excepción, misma que se desprende del propio artículo 51, a través del cual se faculta tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial para establecer los órganos y sistemas que les permitan identificar y determinar las responsabilidades administrativas de sus miembros y aplicar las sanciones a que alude el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para concluir podemos decir que únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo la potestad disciplinaria se deposita en los superiores jerárquicos de las Dependencias y Entidades Paraestatales, quienes a su vez la ejercen a través de sus órganos de control, denominados Contralorías Internas o Unidades de Contraloría.

Considerando que lo que particularmente interesa al objeto de estudio del presente trabajo es el control de la administración pública federal, nos abocaremos a hablar exclusivamente de los órganos que para tal fin establece el Poder Ejecutivo Federal, por ello resulta oportuno tener presente la organización de la Administración Pública Federal, debiéndose entender ésta como la forma en que el Estado se organiza con el objeto de satisfacer por medio de la función administrativa los intereses colectivos.

En palabras del Maestro Gabino Fraga la Función Administrativa, es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo.

"Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los poderes en los que se haya depositada la Soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo."<sup>21</sup>

La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 Constitucional y 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La administración pública centralizada comprende a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y a la Procuraduría General de la República; mientras que la administración pública paraestatal se conforma por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, los Fideicomisos y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Retomando lo que hasta aquí hemos expuesto, tenemos que los órganos encargados del control en el seno de la administración pública federal son: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas.

Hablemos ahora de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ésta en términos de la exposición de motivos de la Ley Federal de

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 29ª ed., México, 1990, pág. 119.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue creada como "... autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y aplicar las sanciones disciplinarias."

Como parte de la tesis de renovación moral de la sociedad, sustentada por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y como consecuencia del nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos, en el año de 1982, se creó la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, motivo por el cual se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis. En este numeral se contemplan las facultades y atribuciones que le fueron conferidas a dicha dependencia en materia de control, vigilancia y fiscalización, evaluación y de índole disciplinario en lo relativo a la actuación de los servidores públicos.

Las funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo pueden clasificarse en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los servidores públicos.

De acuerdo a los objetivos de nuestra investigación, nos permitiremos desglosar las funciones de control de esta Secretaría de Estado, las cuales consisten en:

- 1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la

actuación de los servidores públicos y en su caso turnarlas a las dependencias a las que corresponda.

2) Instruir los procedimientos para determinar las irregularidades cometidas en el servicio público.

3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan, y en su eventualidad turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de las sanciones.

4) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de los recursos de la Nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.

5) Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan, en los términos de ley, a los servidores públicos.

6) Determinar el incumplimiento de la obligación que tienen los servidores públicos para presentar su declaración patrimonial, y

7) Denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito cometido por servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también reconoce la facultad disciplinaria de las Contralorías Internas, de ahí que estos órganos sean competentes para incoar el Procedimiento Administrativo Disciplinario e imponer las sanciones a que haya lugar a aquellos servidores públicos que incurran en una infracción administrativa-disciplinaria.

En el Título tercero de la Ley se advierte que las Contralorías Internas se

encuentran legalmente constituidas, pero únicamente las prevé para las dependencias de la Administración Pública, no así para las Entidades Paraestatales.

Lo anterior podría ser considerado como una laguna más de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo creemos que ésta se cubre por lógica jurídica, en virtud de que sobre una Entidad Paraestatal vamos a encontrar una Dependencia coordinadora de sector, la cual sí contará con un órgano encargado de controlar la actuación tanto de sus servidores públicos como de aquéllos que presten sus servicios en las Entidades Paraestatales.

No obstante lo anterior, nuestras investigaciones nos han permitido conocer que en las Entidades Paraestatales también existen este tipo de órganos de control los cuales, al igual que en las dependencias reciben el nombre de Contralorías Internas. Consideramos que tal denominación es errónea, en virtud de que carecen del fundamento legal que justifique su existencia, pues como lo hemos mencionado la ley sólo las contempla para las dependencias.

La existencia de las Contralorías Internas en las Entidades resulta necesaria para coadyuvar en las investigaciones e inclusive en el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, pero en nuestra opinión deberían adoptar otra denominación, para lo cual proponemos tomar como base lo preceptuado en el artículo 49 de la Ley en estudio que a la letra dice: "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..."

Las Contralorías Internas de las entidades paraestatales no son competentes para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades de los servidores públicos, y mucho menos para imponer las sanciones previstas en la ley, estas atribuciones competen a la Contraloría Interna de su dependencia sectorizadora.

Con la finalidad de fortalecer esta opinión, nos permitimos transcribir algunos preceptos de la propia ley.

La Contraloría Interna de la Dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará por acuerdo del superior jerárquico las sanciones disciplinarias (artículo 57 párrafo segundo).

La Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer por acuerdo del superior jerárquico sanciones disciplinarias (artículo 60).

En razón a la competencia de las Contralorías Internas de las dependencias sectorizadoras diremos que ésta consiste en:

- a) Vigilar que los servidores públicos cumplan con las obligaciones que la ley preve para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- b) Recibir, admitir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos.
- c) Instaurar el Procedimiento Administrativo Disciplinario.
- d) Determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativas.
- e) Imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Las Contralorías Internas podrán, por regla general, imponer todas las sanciones que enumera el artículo 53 de la multicitada ley y que son, a saber:

Apercibimiento público o privado;

Amonestación pública o privada;

Suspensión;

Destitución del puesto;

Sanción económica; e

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por excepción, las sanciones que no podrán ser aplicadas por estos órganos y que se restringe su aplicación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo son las económicas cuyo monto sea superior a

doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

### **1.- Sujetos que intervienen.**

Los sujetos que intervienen en el Procedimiento Administrativo Disciplinario son: presunto responsable, quejoso o denunciante y autoridades.

a) **El presunto responsable** será el sujeto activo de la infracción administrativa-disciplinaria, quien necesariamente deberá tener calidad de servidor público.

Al respecto nos dice Guillermo Haro Belchez que "los sujetos de esta responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general...".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el título destinado a las responsabilidades administrativas y particularmente en su artículo 46 dispone "incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley".

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

Por su parte el numeral 108 de nuestra Carta Magna establece "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..."

El único servidor público que no será sujeto de responsabilidad administrativa es el Presidente de la República, este derecho le asiste únicamente durante el tiempo que dure su encargo.

Lo anterior deriva de la interpretación que a contrario sensu hacemos del párrafo segundo del artículo 108 Constitucional que a la letra reza " El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

En conclusión, todo servidor público, a excepción del Presidente, podrá ser sujeto de responsabilidad administrativa y por lo tanto podrá hacerse acreedor a alguna sanción de esa misma naturaleza, ya sea durante el tiempo de su encargo o concluido éste, debiéndose observar en todo momento los términos de prescripción a que alude el artículo 78 de la Ley de la materia.

**Artículo 78** "Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

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

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

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 hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

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

b) **Quejoso o denunciante.**- Como lo expondremos más adelante la investigación es una etapa previa al desahogo del procedimiento administrativo disciplinario. Esta etapa inicia por la presentación de quejas o denuncias y pueden ser presentadas por el público en general o por los servidores públicos.

Sobre el particular el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos preve que "... cualquier interesado puede 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".

Los servidores públicos que tengan conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, o a su jefe inmediato o mediato o a sus compañeros de trabajo, también podrán presentar quejas o denuncias (art. 57).

Por su parte, el artículo 47 del mismo ordenamiento legal, en su fracción XX, establece como obligación para todo servidor público "supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este

artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa...".

El incumplimiento de esta disposición dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario y a las sanciones que correspondan.

c) **Autoridades.**- Sin olvidar lo que hasta aquí se ha estudiado, diremos que las autoridades que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario son: el superior jerárquico y la Secretaría.

Se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por superior jerárquico al titular de la dependencia y en el caso de las entidades paraestatales al coordinador de sector, éstos últimos delegan sus facultades en materia disciplinaria en las Contralorías Internas de su dependencia.

No ahondaremos en este tema, a fin de evitar caer en obvias repeticiones pues fue objeto de estudio en la introducción de este capítulo.

## **2.- Regulación.**

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de la responsabilidad administrativa.

El artículo 109, es uno de los artículos que integran el referido Título, en él encontramos el fundamento para que los legisladores ordinarios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan leyes reguladoras de estas bases constitucionales.

De ahí que en el año de 1982, el Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República en turno, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La ley en cita contiene disposiciones referentes a la responsabilidad penal, política y administrativa, esta última la contempla en su título tercero, en el cual se establecen los sujetos, causas, procedimientos y sanciones de la responsabilidad administrativa, acorde al principio constitucional contenido en el artículo 113 que señala que "las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas..."

Al analizar las disposiciones contenidas en el capítulo II del título tercero de la multicitada ley, advertimos que es el artículo 64 el que rige el procedimiento administrativo.

Artículo 64 "La Secretaría impondrá sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento..."

Al observar el primer párrafo de este numeral, podría pensarse que no cubre los objetivos de nuestra investigación, toda vez que su redacción prejuzga sobre la responsabilidad del funcionario, debiendo encabezarse como que la Secretaría seguirá el siguiente procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa (si existe) del funcionario.

Pero, al analizar las fracciones que conforman este precepto legal advertimos que la regulación que en él se contiene, no se refiere propiamente a un procedimiento sancionador sino al procedimiento de determinación de responsabilidades.

Por lo anterior nos permitimos concluir que el artículo 64 no debe referirse al procedimiento para sancionar, como lo hace en su primer párrafo, pues este encabezado prejuzga, de ahí que consideremos que éste debe ser reformado, para hablar del procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa.

Dicha consideración se basa en que el procedimiento puede concluir con la imposición de una sanción, pero también lo es, que puede culminar absolviendo al funcionario público.

La imposición de sanciones tendrá lugar cuando se determine la existencia de alguna responsabilidad, pero en el caso de que ésta no exista no ha lugar a

imponer sanción alguna. Sin embargo en ambos supuestos la autoridad debe agotar el procedimiento, a efecto de estar en posibilidades de tomar una determinación respecto al asunto de que se trate.

### **3.- Fase de Investigación.**

Es una etapa previa a la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, en ella se determinará la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, así mismo se corroborará la veracidad de los hechos denunciados y si éstos pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de alguna otra naturaleza.

La etapa de investigación inicia con la presentación de quejas o denuncias de los particulares o de los servidores públicos en contra de los funcionarios que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión transgredan las obligaciones consagradas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 49 de esta Ley establece: "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 administrativo disciplinario".

Podemos decir, entonces, que los resortes generadores del procedimiento administrativo disciplinario son la queja y la denuncia.

En el año de 1985 la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emitió una guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, en ella se contiene la definición de estos conceptos.

Queja.- "es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causan".

Denuncia.- "es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales".

Las quejas o denuncias pueden ser presentadas por el público en general o por servidores públicos.

El derecho de formulación de quejas y denuncias debe ser respetado por la Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, ya que en caso contrario el trabajador público que por sí o por interposición persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de

quejas y denuncias incurrirá en responsabilidad administrativa (artículo 50).

Una vez presentada la queja o denuncia el Organó de Control competente para conocer de ella, debe realizar todas aquellas actividades que le permitan allegarse elementos que configuren o desvirtúen la responsabilidad administrativa de algún servidor público.

La autoridad que conozca del asunto, en cualquier momento, podrá decretar la suspensión temporal del presunto responsable del empleo, cargo o comisión que esté desempeñando, cuando lo estime conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación o evitar el entorpecimiento de las mismas (artículo 64 fracción IV).

Esta suspensión no reviste las características de una sanción, se trata de una medida de carácter procedimental precautoria que el legislador ha previsto para facilitar las actuaciones de la autoridad, pues ésta no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

Recordemos que la suspensión también se encuentra prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como sanción propiamente dicha, la cual puede ser la culminación de un procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra de un determinado servidor público. La ejecución de esta sanción difiere en tanto se trate de trabajadores de base o de confianza.

Esta diferencia es marcada por la misma ley, al señalar en su artículo 75 que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo en los términos que disponga la resolución. La suspensión que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirá efectos al notificarse la resolución.

Tratándose de servidores públicos de base, la suspensión se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente.

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos sobre el por qué la Ley no distingue la aplicación de la suspensión temporal en el caso de un trabajador de base o de uno de confianza, pues la imposición de dicha medida precautoria en uno u otro caso debe ser de distinta manera, de acuerdo al régimen laboral que les es aplicable.

En nuestra opinión la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe incluir en alguno de sus preceptos las consecuencias que produce la suspensión temporal en un trabajador de base y en uno de confianza, sobre todo porque al aplicarse dicha suspensión a un trabajador de base debe hacerse sin perjuicio de sus derechos laborales y respetando en todo tiempo los derechos sindicales que le asisten, de conformidad con la propia ley, y con el régimen que para estos trabajadores establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Además, debe considerarse que la suspensión, en cualquiera de sus dos

acepciones (como sanción o como medida precautoria) consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado. En otras palabras la suspensión en ambos casos, produce las mismas consecuencias.

La suspensión temporal al igual que la suspensión como sanción, trasciende a sus derechos sociales, por lo que al no prever la norma disciplinaria este caso, se podría infringir la Ley laboral que rige a estos trabajadores.

Lo anterior es necesario para evitar violar el derecho de inamovilidad de que gozan los trabajadores de base, derecho que les es reconocido tanto por la Constitución como por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional).

Respecto a la suspensión temporal, el artículo 45 de la referida Ley dispone:

"La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores y bienes, podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelva sobre su cese."

Como observamos, la suspensión impuesta como medida precautoria durante el procedimiento administrativo disciplinario, no está contemplada en este precepto, como una causal de suspensión temporal. Entonces, con su aplicación ¿no se estarán violando los derechos laborales de estos trabajadores?.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse dos supuestos: la inexistencia o existencia de elementos para incoar el procedimiento administrativo disciplinario.

El primer supuesto implica la falta de elementos que permitan al órgano de control presumir la responsabilidad administrativa de algún servidor público, en este caso la autoridad que conozca del asunto habrá de concluir la investigación, generalmente lo hace con un acuerdo de improcedencia.

Las quejas o denuncias que sean anónimas serán rechazadas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio que la acompañe, lo que podría originar una investigación oficiosa.

Antes de continuar, conviene aclarar que en relación a la fase indagatoria, no existen disposiciones claras, suficientes y expresas, ya que la ley no precisa la regulación de esta etapa procedimental, cuyo conocimiento y estudio reviste, en nuestra opinión, una gran importancia, pues puede ser el origen de un procedimiento cuyo resultado sea de graves consecuencias para el servidor público que resulte responsable.

Esta omisión legislativa es, quizá, el motivo por el que la autoridad que recibe una queja o denuncia pase por alto la fase indagatoria, iniciando de inmediato el desahogo del procedimiento administrativo, aún cuando los elementos con que cuente para presumir la existencia de una responsabilidad administrativa sean mínimos.

Mas adelante veremos que esto es anticonstitucional, pues se deja al inculpado en total estado de indefensión, ya que el procedimiento se llevará a cabo en una sola audiencia, a la cual será citado generalmente con cinco días de anticipación, que es el término mínimo que establece la ley, como consecuencia el servidor público comparece a esta audiencia sin tener pleno conocimiento de las imputaciones que se le hacen y por lo tanto sin los elementos necesarios para defenderse.

"El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la administración pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa".<sup>24</sup>

La citación del inculpado en fase de investigación, permitiría a éste allegarse de los medios de defensa que considere idóneos para desvirtuar las irregularidades que se le atribuyan; la autoridad por su parte reuniría los elementos que le permitan tomar una determinación justa y apegada a derecho.

---

<sup>24</sup> Bueno Aris, Francisco, Citado por Luis H. Delgadillo Gutiérrez. Op. cit. pág. 172.

Esta etapa debe ser regulada detalladamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que su desahogo sea obligatorio para la autoridad.

Por último, si de las investigaciones realizadas se obtienen elementos que hagan presumir la responsabilidad administrativa de un servidor público, se procederá en los términos del artículo 64 de la Ley antes mencionada, dando inicio así al desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

#### **4.- Substanciación del Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.**

En el punto que antecede precisamos que las quejas o denuncias pueden dar origen a un procedimiento administrativo, para lo cual se requerirá que en la etapa indagatoria se reúnan los elementos constitutivos de una presunta responsabilidad administrativa.

Este procedimiento, recibe el nombre de procedimiento administrativo disciplinario y se desarrolla fundamentalmente en tres etapas que son la de instrucción, resolución y ejecución.

#### 4.1. Instrucción

Concluidas las diligencias de investigación, inicia la etapa de instrucción del procedimiento administrativo disciplinario, en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta etapa la autoridad que conozca del asunto citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

Entre la fecha de la citación y de la audiencia deberá mediar un plazo, no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

A la celebración de la audiencia podrá asistir un representante de la dependencia donde el servidor público preste sus servicios, no como defensor del inculcado, sino para coadyuvar en las investigaciones que se estén llevando a cabo.

En cualquier momento, previa o posteriormente a que el servidor público sea citado a la audiencia de ley podrá ser suspendido temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñe.

El legislador previó dicha suspensión como una medida precautoria, con ella

se pretende evitar que el inculpado entorpezca la conducción del procedimiento o de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute al servidor público.

Esta suspensión cesará en cualquier momento, cuando así lo determine la autoridad que conozca del asunto, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo disciplinario.

Esta etapa permite al juzgador allegarse elementos de convicción necesarios para emitir una resolución debidamente motivada y fundamentada.

Si en la audiencia, la autoridad controladora encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierte elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, y formulados los alegatos se procederá a emitir la resolución que conforme a Derecho proceda.

#### **4.2. Resolución.**

De conformidad a lo dispuesto por la fracción II del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad contará con

un plazo de treinta días hábiles, contados a partir de que concluya la instrucción, para resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa, imponiendo en el primer supuesto las sanciones que correspondan.

Del párrafo anterior se desprende que el procedimiento en estudio puede culminar, no solamente con la imposición de una sanción, sino además con la determinación de que no existe responsabilidad administrativa del servidor público, pero en ambos supuestos deberá emitirse la resolución correspondiente.

Las resoluciones que pronuncie el Órgano de Control en un procedimiento de esta naturaleza pueden ser: condenatorias o absolutorias.

Si durante la celebración de la audiencia de ley se desvanecen los hechos materia de la acusación o con las pruebas ofrecidas se desvirtúan las imputaciones hechas al presunto responsable, la autoridad podrá enviar el expediente al archivo, pero previo a ello deberá emitir una resolución que determine la no existencia de responsabilidad, esta resolución recibe el nombre de absolutoria.

A contrario sensu, si durante la audiencia de ley el servidor público no desvirtúa las imputaciones que se le hacen, entonces la autoridad pronunciará una resolución condenatoria, imponiendo las sanciones administrativas a que haya lugar.

La Ley de la materia, no establece un nexo causal entre la falta

administrativa y la sanción aplicable, por la sencilla razón de que el legislador dotó al Procedimiento Administrativo Disciplinario de características de libre apreciación, en él existe una gran discrecionalidad para resolver los asuntos. En el procedimiento administrativo las autoridades tienen una absoluta libertad para estimar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y valorarlas y para fijar las sanciones que a cada caso corresponda.

Para la imposición de las sanciones la autoridad debe tomar en cuenta los elementos que enumera el artículo 54 de la Ley, siendo éstos:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- c) El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- e) La antigüedad en el servicio;
- f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- g) El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

El hecho de que la ley establezca estos criterios no implica que limite o restrinja el ejercicio de las facultades discrecionales que tiene la autoridad para

resolver el Procedimiento en todo caso deberán ser tomadas en cuenta para resolver con justicia el asunto.

Sin embargo, en la práctica encontramos que estos elementos no han hecho posible la unificación de criterios para la imposición de sanciones, en razón de que en algunos casos, se aplican a faltas de distinta gravedad sanciones similares lo cual provoca, por un lado, que una infracción sin importancia sea castigada con severidad o que a una falta grave se le aplique una sanción poco severa.

Asimismo, existen funcionarios con mayor responsabilidad que otros, por el nivel jerárquico que ocupan dentro de la administración pública federal, con mayor antigüedad y por consecuencia mas conocedores de la actividad pública y no obstante ello, son sancionados de la misma manera que servidores públicos de nuevo ingreso, de bajo nivel y que muchas veces sus faltas son de mera negligencia, derivadas de conductas carentes de voluntad, sea para causar un daño u obtener un beneficio personal.

Por las razones expuestas, es necesario actualizar los principios que enumera el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al caso concreto; esto tendría como consecuencia que la resolución de cada caso fuese más justa y equitativa.

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público;
- b) Amonestación privada o pública;
- c) Suspensión;
- d) Destitución del puesto;
- e) Sanción económica, e
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las autoridades que conozcan de un asunto que implique responsabilidad administrativa podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, justificando la causa de la abstención, siempre y cuando se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Este tipo de resolución recibe el nombre de abstención de sanción y en ningún momento debe confundirse con una resolución absolutoria, toda vez que esta última se pronunciará cuando el servidor público no incurrió en responsabilidad administrativa, en tanto que en la primera sí lo hizo.

#### **4.3. Ejecución.**

La última etapa del procedimiento administrativo disciplinario inicia con la notificación de la resolución. Sin el acto de notificación, la resolución no

trasciende jurídicamente.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción II dispone que la resolución deberá notificarse al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico dentro de las setenta y dos horas siguientes a su emisión.

Respecto a la ejecución de las resoluciones condenatorias el artículo 75 del mismo ordenamiento legal establece:

"La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirá efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia".

Por su parte el artículo 56 dispone que:

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

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período 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 período 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 que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a dicho monto".

Al analizar estos preceptos legales advertimos que la ejecución de la destitución y la suspensión, impuestas a los servidores públicos como sanciones administrativas, se manifiesta de distinta manera, dependiendo del régimen laboral que les es aplicable.

Lo anterior no debe llevarnos a la conclusión de que el procedimiento administrativo disciplinario incoado en contra de servidores públicos de confianza es distinto a aquél que se instaure a cargo de servidores públicos de base, lo único que difiere en ambos procedimientos es la ejecución de la sanción.

No obstante que es la propia ley la que hace la distinción entre

servidores públicos de base y de confianza, omite regular las causas que dieron origen a dicha distinción, tampoco contempla las consecuencias jurídicas que produce una resolución administrativa en estos trabajadores.

Dicha omisión nos lleva a consultar la Guía que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emitió para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público.

Dicho documento dispone que en ambos supuestos el procedimiento administrativo disciplinario será substanciado en sede administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si del procedimiento se desprende la existencia de una responsabilidad administrativa en contra de servidores público de base o de confianza, la autoridad impondrá las sanciones que la propia Ley contempla.

La imposición de sanciones traerá consigo una consecuencia jurídica, pero ésta varía dependiendo del régimen laboral que rija al servidor público sancionado.

Así tenemos que la suspensión o destitución que como sanción se imponga a un servidor público de confianza que resulte de un procedimiento administrativo disciplinario, servirá de base para rescindir la relación de trabajo sin

responsabilidad para el patrón, siempre y cuando se ajuste a lo previsto por el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo.

**Artículo 185** "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47".

En este supuesto la suspensión o destitución reviste el carácter de una sanción, la cual será inscrita en el registro de servidores públicos sancionados, que lleva la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El procedimiento administrativo disciplinario, instaurado en contra de servidores públicos de base, deberá desarrollarse respetando en todo momento los derechos laborales y sindicales que le asistan.

El primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su último párrafo dispone que "independientemente de las disposiciones que establece la presente ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores".

Si durante la substanciación del procedimiento se comprueba la responsabilidad del servidor público de base, la resolución que recaiga en su contra será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demanden la rescisión de la relación de trabajo, el cese del servidor público

responsable o la suspensión del mismo, en los términos previstos por las leyes correspondientes y ante los tribunales de trabajo competentes.

Lo anterior nos demuestra que la resolución que en el ámbito administrativo disciplinario recaiga sobre un servidor público de base no menoscaba el ejercicio de sus derechos laborales, ya que únicamente constituye el inicio para demandar el cese o la destitución de dicho servidor público.

La resolución emitida por una autoridad laboral, que no haya sido precedida por un procedimiento administrativo disciplinario tendrá carácter meramente laboral, pero en el caso de que se emita como consecuencia de una resolución disciplinaria constituirá una auténtica sanción y se procederá a hacer la inscripción correspondiente en el registro de servidores públicos sancionados.

Otro de los aspectos importantes del sistema de responsabilidades que rige en nuestro país es el relativo al registro de servidores públicos sancionados.

Al respecto el artículo 68 de la Ley establece "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este Capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las

personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. (art. 69)

El apercibimiento y la amonestación será aplicable por el superior jerárquico ya se trate de servidores públicos de base o de confianza.

Conforme a la Ley, la inhabilitación será aplicable por la autoridad competente, en la práctica jurídica, para la imposición de esta sanción se requiere que el servidor público no se encuentre laborando en el servicio público.

#### **5.- Medios de impugnación.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla la existencia de dos vías para impugnar las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas:

- a) Recurso de revocación, y
- b) Juicio de nulidad.

Estos medios de impugnación son optativos.

El servidor público afectado podrá interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución o bien impugnarla directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a través del juicio de nulidad.

La Ley Federal de Responsabilidades no establece el procedimiento para la tramitación del juicio de nulidad, pero en ella se hace mención que dicho juicio se promoverá ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de ahí que su regulación la encontremos en el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 197 de este ordenamiento establece que "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se registrarán por las disposiciones del Título VI de este Código".

El Título a que aducimos en el párrafo anterior refiere a este medio de impugnación no como juicio de nulidad (así se conoce en la práctica), sino como juicio contencioso administrativo.

El término para iniciar este juicio es de cuarenta y cinco días, siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada y se substanciará ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución.

El recurso de revocación sí es regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida (artículo 71).

El escrito que se presente con motivo del recurso contendrá los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, anexando copia de ésta y constancia de la notificación, en el mismo escrito se ofrecerán las pruebas que se consideren necesarias.

El promovente podrá solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida, misma que se concederá si concurren los requisitos que establece el artículo 72 de la propia ley.

Admitido el recurso y las pruebas ofrecidas, si las hubiere se procederá al desahogo de éstas.

Posteriormente, la autoridad dispondrá de un término de 30 días hábiles para resolver el recurso de revocación, plazo que comenzará a computarse a partir de que concluya el desahogo de las pruebas.

La notificación de esta resolución se hará al interesado en un plazo no mayor a setenta y dos horas.

La resolución que recaiga al recurso será también, impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

## CAPITULO IV

### **PROPUESTA PARA LA INCLUSION DE UN CAPITULO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE REGULE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

Hasta aquí hemos dado una visión del panorama del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y en lo particular nos hemos referido a la responsabilidad administrativa, modalidad que fue incluida en tal sistema, en el año de 1982 como un medio de control de la administración pública federal. Dentro de ella analizamos brevemente el procedimiento administrativo disciplinario que consigna la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Antes de entrar a las propuestas que contendrá este capítulo, conviene precisar que, si bien es cierto que estamos indignados con la corrupción, con las arbitrariedades y abuso de quienes tienen a su cargo la función pública, también lo es que esos males que tanto afectan a nuestro país no se combaten ni siquiera con las leyes más rígidas o con los peores castigos, para hacerlo se requiere de instrumentos que hagan cumplir esas leyes, que las mismas sean aplicadas a sus infractores, pero bajo el respeto de los derechos constitucionales que otorga nuestra carta fundamental y por último que los castigos impuestos sean acordes a la conducta que se sanciona y sobre todo que éstos sean cumplidos.

La conducta del servidor público que derive del incumplimiento de los deberes y obligaciones que le impone el ejercicio de la actividad pública y que lesione los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, será la causa de la responsabilidad administrativa que se le determine a dicho servidor público, no olvidemos que esa responsabilidad trajo como consecuencia el establecimiento de un sistema de control administrativo de responsabilidad de los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa es determinada en el ámbito del Poder Ejecutivo, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por los Organos de Control Interno creados en cada una de las dependencias del sector público, a través del llamado "Procedimiento Administrativo Disciplinario".

El referido procedimiento es el camino que nos lleva, no sólo a determinar si una conducta es o no constitutiva de responsabilidad administrativa, sino además a aplicar las sanciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para tales casos; creemos que la facultad que tiene la autoridad para sancionar es una de las características más valiosas del sistema de control administrativo. Al inicio de este sistema se pensó que con la imposición de las primeras sanciones disminuiría el porcentaje de las responsabilidades administrativas (dicho pensamiento se basó en el temor del servidor público a ser sancionado), sin embargo han transcurrido más de diez años de su inicio y vemos con gran tristeza que el número de servidores públicos sancionados aumenta día a día ¿será que el sistema de control administrativo ha fracasado?

En nuestra opinión y como mera opinión lo expresamos, el sistema no ha fracasado, pero los resultados que ha tenido demuestran que la imposición de sanciones no es el único camino para erradicar las causas que originan dicha responsabilidad, por ello proponemos algunas medidas tendientes a lograr, quizá, mejores resultados del sistema de control administrativo. Se propone:

a) Que haya una mayor difusión del sistema de responsabilidades administrativas.

b) Dar a conocer a todo servidor público las obligaciones que le impone la ley para salvaguardar los principios fundamentales de la función pública y, las consecuencias de su incumplimiento.

c) Prever un procedimiento bien detallado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respetuoso de los derechos constitucionales de que goza todo individuo, que permita determinar legal y justamente la existencia o no de responsabilidad administrativa; y

d) Que la autoridad que conozca del asunto y practique las investigaciones respecto al mismo, no sea la misma que emita la resolución correspondiente (no ser juez y parte).

e) Establecer un verdadero servicio civil de carrera, que profesionalice a los servidores públicos, les de estabilidad laboral y les concientice de sus derechos y obligaciones.

Es posible, que al considerar estos puntos de vista dentro del sistema de responsabilidades, se obtengan resultados más satisfactorios, pues solamente conociendo sus obligaciones el servidor público podrá prever su cumplimiento y

al ser sabedor de las consecuencias que trae su incumplimiento, de las penas a que se hará acreedor en dicho supuesto y en general al conocer todo el sistema de responsabilidades tomará, queremos creerlo así, conciencia de él para evitar que su conducta se encuadre en el tipo de responsabilidad administrativa; por otra parte, un debido procedimiento traería consigo resoluciones legales, resistentes a las revisiones a las que se sometan, sea ante autoridades administrativas o jurisdiccionales.

Creemos que el procedimiento que actualmente contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa es deficiente en cuanto a su regulación, para darse cuenta de ello basta revisar la ley y analizar su artículo 64 en su dos primeras fracciones, en las cuales se "regula" dicho procedimiento.

No olvidemos que el procedimiento administrativo disciplinario, es un procedimiento sancionador, cuya aplicación e interpretación debe ser de lo más estricto posible, de ahí que consideremos que la falta de una exacta regulación en la ley no se justifique con el criterio de economía procesal, como lo sostienen algunos autores, ni con la existencia de ordenamientos de aplicación supletoria. Por las características tan especiales de este procedimiento, es necesario insistir en que su regulación debe ser más explícita en la ley aún cuando ésta sea de carácter sustantivo, de ahí nuestra inquietud porque se incluya un capítulo en aquélla que regule paso a paso el procedimiento administrativo disciplinario.

A fin de reafirmar nuestra opinión respecto al multicitado procedimiento, nos apoyamos en la experiencia práctica. Tantas son las omisiones que existen en la ley respecto al procedimiento, que surge la necesidad de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles (desde la citación para la audiencia de ley hasta el desahogo de la misma, incluyendo la recepción, admisión y desahogo de pruebas). Reconocemos que la supletoriedad en materia administrativa existe, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido y no estamos en contra de ella, por el contrario creemos que dicha figura es necesaria para cubrir las lagunas legislativas que se nos presentan en este momento, sin embargo consideramos que no es posible continuar aplicando supletoriamente ordenamientos adjetivos civiles en materia administrativa disciplinaria (como se ha venido haciendo) pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no reconoce expresamente la supletoriedad y mucho menos se señala en ella el ordenamiento supletorio, requisitos estos últimos para que opere dicha figura jurídica.

La regulación exacta del procedimiento administrativo disciplinario en la referida ley, propiciaría mayor congruencia en el sistema de control administrativo de responsabilidades de los servidores públicos y a su vez, la autoridad podría resolver los asuntos de una manera más homogénea y con mayor justicia y equidad.

Por lo anterior proponemos una reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de incorporar en su Título

Tercero un capítulo que regule el procedimiento administrativo disciplinario, lo cual, sin duda alguna, proporcionaría al presunto responsable la seguridad de que el procedimiento instaurado en su contra se desarrolle de la mejor manera y bajo los principios de legalidad, audiencia y seguridad jurídicas, principios que exigen que las actuaciones de los órganos de control se produzcan sin excesos y sin arbitrariedad. Asimismo proponemos también que se adicione un artículo a dicho ordenamiento legal que contemple el estatuto que le sea supletorio, a fin de cubrir las lagunas legislativas que existan.

#### **1.- Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa disciplinaria.**

Los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido, mediante Jurisprudencia que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones, por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley debe acudir para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

La supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

Así tenemos que la supletoriedad se aplica cuando: existe una omisión en la ley, o para interpretar sus disposiciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito administrativo disciplinario, no reconoce expresamente la supletoriedad de la ley, pues omite señalar cuál sería el ordenamiento supletorio en esta materia, sin embargo en la práctica se tiene la necesidad de recurrir a otras legislaciones para subsanar las omisiones que muestra dicho ordenamiento legal respecto al procedimiento administrativo disciplinario, pues como lo hemos dicho la regulación de éste no es clara ni precisa, lo cual no garantiza que su desahogo se realice en apego a las garantías constitucionales que otorga nuestra Carta Magna.

El Código Federal de Procedimientos Civiles es el ordenamiento que, en la práctica, se aplica supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario, basándose para ello en el criterio adoptado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y el cual a la letra dice:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, lo mismo que de todos los procedimientos y leyes administrativas federales". Sexta época, 3a. parte. LXXIII pág. 40.

¿Será correcto aplicar supletoriamente este código adjetivo civil al procedimiento administrativo disciplinario, previsto y regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ?

Antes de emitir nuestra opinión, creemos conveniente conocer los requisitos que deben cubrirse para que opere la supletoriedad de la ley, para lo cual nos permitimos transcribir la siguiente jurisprudencia que han pronunciado los

## Tribunales Colegiados de Circuito.

**"SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.** Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otras son:

- a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio;
- b) La previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad;
- c) Que no obstante esa prevención, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y
- d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contrarién, de cualquier modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra." Octava época tomo IX Junio pág. 429.

Por lo anterior, consideramos que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento administrativo disciplinario, o de cualquier otro ordenamiento, es incorrecta y por lo tanto, no debe admitirse, pues como hemos visto la admisión expresa de la supletoriedad en el ordenamiento que se pretende suplir y la remisión al ordenamiento con que se haría la suplencia, son requisitos indispensables para que opere dicha figura jurídica.

**2.- Necesidad de una regulación acorde a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica.**

Una vez que hemos hecho un análisis del sistema de control administrativo

de responsabilidad de los servidores públicos, queremos ahora, hacer un esfuerzo propositivo.

En cada uno de los puntos hasta aquí expuestos se ha hecho manifiesta nuestra inquietud por la manera en que se lleva a cabo el procedimiento administrativo disciplinario, no culpamos de esto a las autoridades, pues creemos que la regulación en la ley no proporciona los medios idóneos para llevarlo a cabo de otra manera.

Su deficiente regulación lleva, muchas veces, a la autoridad a actuar a su libre arbitrio, lo cual no es posible en un Estado de Derecho como lo es el nuestro.

El objetivo de incluir la responsabilidad administrativa en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos fue evitar que éstos actuaran bajo la práctica del abuso, la ilegalidad, la deshonor, la corrupción y otras tantas conductas que afectan gravemente el ejercicio de la función pública. Los servidores públicos que actúan de esa manera son responsables administrativamente y sancionados de la misma manera, esto es lo ideal, pues nuestro Estado de Derecho exige que sus agentes actúen conforme a las disposiciones legales existentes, que cumplan con las obligaciones y deberes que éstas les imponen y además que respondan de sus actos plenamente, sin embargo, creemos que el servidor público, aún cuando sea notoriamente responsable tiene derecho a exigir que le sean respetadas, durante el procedimiento instaurado en su

contra, las garantías constitucionales correspondientes.

Un Estado Moderno debe ser un Estado responsable que además de vigilar el buen desempeño de la función pública, cuente con los instrumentos suficientes para garantizar los derechos de la sociedad, tanto de particulares como de sus propios servidores públicos, debe ser un Estado que no actúe con arbitrariedad e ilegalidad. Debe ser un Estado transparente que tenga sistemas de control efectivos y claros, pero que también respete los derechos de sus servidores públicos, y cuando éstos no se ajusten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que reclama el servicio público, les sea aplicada la fuerza de la ley, pero sin pasar por alto las garantías individuales que otorga nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior consideramos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe ser reformada en materia de responsabilidad administrativa, a fin de que el procedimiento administrativo disciplinario sea regulado con mayor precisión, pues como hemos visto no existe un procedimiento definido y claro que permita determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa. Debe complementarse la norma de responsabilidad para regular este procedimiento y evitar la suplencia de la ley, pero sobre todo para evitar la actuación abusiva y arbitraria de la autoridad encargada de su aplicación.

Conforme a nuestro criterio, la inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de un capítulo destinado

exclusivamente al multicitado procedimiento, basado ante todo en el respeto a las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica, sería lo ideal para subsanar las irregularidades que tantas veces se presentan no sólo durante el desahogo del procedimiento, sino además en la etapa previa al mismo que es la etapa de investigación y que legislativamente no ha sido desarrollada y por lo tanto se ha dejado a criterio de la autoridad su desahogo. También es necesaria la adición de un artículo en la ley que admita expresamente la supletoriedad y señale el estatuto supletorio, de esta manera se tendrá el instrumento para cubrir las omisiones (y que son bastantes), que presenta la ley de la materia en cuanto al referido procedimiento. Sobre este particular sugerimos que sea el Código Federal de Procedimientos Penales el que se aplique supletoriamente, pues creemos que el procedimiento que en él se contiene es el que más se asemeja a nuestro procedimiento administrativo disciplinario; ambos son de naturaleza sancionadora, los términos gramaticales que se manejan tanto en uno como en otro son similares, los dos pertenecen a la rama del Derecho Público, su objetivo no es dirimir una controversia entre particulares y determinar quien tiene mejor derecho, sino determinar la responsabilidad de una persona que con su conducta deteriora los principios que tanto protege la sociedad; cosa contraria sucede con las normas civiles cuya aplicación va dirigida a cuestiones privadas. Además en el procedimiento penal y en el administrativo disciplinario sólo hay dos partes, autoridad y responsable, el quejoso o denunciante pueden coadyuvar en su tramitación, pero su intervención no es obligatoria.

En tal virtud no creemos que sea el Código Federal de Procedimientos

Civiles el idóneo para aplicarse supletoriamente en materia administrativa disciplinaria como hasta la fecha se viene haciendo en la práctica.

La inclusión de un nuevo capítulo a la ley traería consigo una reforma total de la misma, sin embargo consideramos que con dicha reforma se continuará con el principio de renovación moral que sentó las bases para el establecimiento del actual sistema de responsabilidades.

Como nuestra propuesta se basa en la necesidad de incluir un capítulo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que regule detalladamente el procedimiento a seguir para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa de servidores públicos, proponemos una serie de artículos que podrían formar parte de este capítulo, en los siguientes términos:

### **CAPITULO III**

#### **Del Procedimiento Administrativo Disciplinario**

ART.1.- El procedimiento administrativo disciplinario, propiamente dicho, inicia una vez que se cuente con los elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa del servidor público, mismos que deberán reunirse en la fase que preceda al procedimiento.

ART.2.- Toda persona bajo su más estricta responsabilidad puede presentar

quejas o denuncias en contra de servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley.

ART. 3.-El término para presentar denuncias o quejas contra servidores públicos por responsabilidad administrativa, es de 60 días. Este plazo se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, en el caso de que los hechos que la constituyan tengan carácter continuo.

ART. 4.- Las promociones deberán presentarse en la Unidad de Quejas y Denuncias de la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se trate, para lo cual deberá difundirse la naturaleza y función de dicha área, a fin de lograr su máxima funcionalidad y la mayor captación de tales promociones.

ART. 5.- Las quejas y denuncias pueden formularse verbalmente o por escrito, en ellas se describirán los hechos que las originaron, sin calificarlas jurídicamente.

En el caso de que la queja o denuncia se presente de manera verbal, se hará constar en acta que levantará la autoridad que la reciba. Tanto en este caso como cuando se haga por escrito, deberán contener la firma o huella digital del que las presente, su nombre y su domicilio particular y datos del servidor público denunciado, tales como nombre, lugar de adscripción y cargo.

Las quejas y denuncias anónimas no producirán ningún efecto, salvo que el

material probatorio que las acompañe sea bastante y contenga los elementos que permitan a la autoridad iniciar las investigaciones conducentes, a fin de corroborar la veracidad de los hechos denunciados.

ART. 6.- La autoridad que reciba y en su caso, admita las quejas o denuncias, está obligada a practicar las investigaciones correspondientes, a efecto de corroborar los hechos denunciados.

Dentro de las investigaciones, la autoridad citará cuantas veces sea necesario al servidor público denunciado para hacerle saber la o las imputaciones que le hacen, se le tomará su declaración respecto a ellas y tendrá derecho a ofrecer las pruebas que crea convenientes para su defensa, mismas que se tomarán en cuenta como legalmente corresponda.

En esta etapa se le hará saber el derecho que tiene para designar persona que lo defienda.

ART. 7.- Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sea durante la etapa de investigación o en el procedimiento mismo, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervengan en ellas.

ART. 8.- Toda persona que por cualquier causa participe en los hechos que se investigan, podrá ser citada para que declare con relación a ellos.

ART. 9.- Cuando la queja o denuncia sea recibida por autoridad distinta a las que prevé esta ley, deberán ser remitidas a las Contralorías dentro de los tres días siguientes a su recepción.

ART. 10.- Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario y no es posible practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse nuevos datos para proseguir la investigación se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, observando en todo momento los términos de prescripción que establece esta ley.

ART. 11.- De las investigaciones puede resultar la inexistencia de elementos para incoar el procedimiento, en este caso la autoridad pronunciará una resolución de trámite, dando por terminado el asunto.

Contra esta resolución no cabe recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad de la autoridad emisora.

ART. 12.- No se iniciará el procedimiento:

I. Cuando la responsabilidad administrativa se haya extinguido legalmente, en los términos de esta ley;

II. Cuando la conducta del servidor público o los hechos que se le atribuyan no sean constitutivos de responsabilidad administrativa;

III.- Cuando el servidor público desvirtúe los hechos que se le imputan; y

IV.- Cuando los hechos denunciados sean constitutivos de una presunta responsabilidad administrativa, pero resulte imposible la prueba de su existencia.

ART. 13.- El quejoso o denunciante no será parte en el procedimiento, pero podrá coadyuvar con la autoridad en las investigaciones, proporcionando a ésta todos los elementos que tenga y que conduzcan a comprobar los hechos denunciados.

ART. 14.- El desistimiento del quejoso o denunciante, en ningún caso, será motivo para concluir el asunto, sea en la investigación o en la tramitación del procedimiento.

ART. 15.- Agotada la fase de investigación, si la autoridad presume la existencia de elementos suficientes para atribuir responsabilidad administrativa al servidor público, proveerá el inicio al procedimiento administrativo disciplinario mediante el acuerdo respectivo, en el cual contendrá una relación breve, clara y precisa de todos los hechos que le son imputados al presunto responsable.

Con copia del acuerdo antes mencionado se mandará a emplazar al servidor público para que dentro del término de 10 días, dé contestación a la denuncia entablada en su contra, debiéndose referir a cada uno de los hechos que le sean imputables, dando las explicaciones que considere necesarias y deberá ofrecer en ese mismo acto las pruebas que estime pertinentes.

ART. 16.- Si el presunto responsable no contestara dentro del término señalado en el artículo próximo anterior y no ofreciere prueba alguna, la autoridad declarará precluido su derecho para hacerlo, teniéndolo por confeso de los hechos en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

ART. 17.- Transcurrido el término fijado para la contestación de las imputaciones, recibida ésta o no, la autoridad señalará lugar, día y hora para que tenga verificativo la celebración de la audiencia, en la que se admitirán y desahogarán las pruebas, si las hubiere, y se oirán los alegatos que formule el servidor público, los cuales podrán ser emitidos por sí o por su representante legal. La celebración de esta audiencia se notificará al servidor público mediante el citatorio respectivo.

El término para la celebración de la audiencia se fijará tomando en consideración el tiempo que se requiera para la preparación de las pruebas que se hayan ofrecido oportunamente y que así lo requieran, mismo que no deberá exceder de 15 días, contados a partir de que haya transcurrido el término para contestar imputaciones.

En la audiencia se desahogarán las pruebas que estén preparadas, dejándose a salvo el derecho de que se designe nuevo día y hora para desahogar las pendientes, y para el efecto se señalará la fecha para su continuación, la que tendrá verificativo dentro de los 7 días siguientes.

La falta de asistencia del presunto responsable no impedirá la celebración de la audiencia.

ART. 18.- La notificación del citatorio para la audiencia se hará personalmente al interesado, en su domicilio particular o en su lugar de trabajo; además se dará aviso de la misma al representante de la dependencia o entidad donde labore el servidor público.

ART. 19.- La intervención del representante de la dependencia o entidad tiene como propósito coadyuvar con la autoridad en el desarrollo del procedimiento.

ART. 20.- Son admisibles todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho. No se admitirán probanzas que no tengan relación con el asunto o que no sean idóneas para esclarecer los hechos controvertidos en el procedimiento.

ART. 21.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, y formulados los alegatos, la autoridad resolverá dentro de los 30 días siguientes sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa.

ART. 22.- Toda resolución deberá ser fundada y motivada, expresará lugar y fecha en que se pronuncie, se redactará en forma clara, precisa y congruente con la promoción que la origine, contendrá el examen y valoración de las pruebas que

## FALLA DE ORIGEN

130

se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la autoridad, salvo las documentales públicas y la inspección ocular que siempre harán prueba plena. En ella se señalará la absolución o en su caso, la sanción administrativa que corresponda.

ART. 23.- El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

I.- Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirá en ellos el día del vencimiento; y

II.- Los términos se contarán por días hábiles.

ART. 24.- Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas.

ART. 25.- Son días hábiles para los efectos de este capítulo, todos los días del año, con exclusión de los sábados, domingos y días festivos.

ART. 26.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Las bases jurídicas de la responsabilidad administrativa fueron establecidas hasta el año de 1982, con las reformas al Título Cuarto Constitucional y con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**Segunda.-** La inclusión de la responsabilidad administrativa en el sistema de responsabilidades, que hasta entonces venía operando, constituyó un gran avance en nuestro derecho. Con esto se buscó controlar la administración pública en México.

**Tercera.-** La responsabilidad administrativa ha tenido y tiene como fin primordial prevenir y castigar la corrupción en el servicio público.

**Cuarta.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su título tercero, previene las responsabilidades administrativas, a fin de salvaguardar los valores fundamentales de la función pública, pero sus propósitos se desvanecen ante la incipiente regulación procedimental.

**Quinta.-** Si bien, una queja o denuncia pueden dar inicio a un procedimiento administrativo, ésta no es una regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, pues en muchos casos el archivo será el destino de esas

promociones, de ahí que consideremos indispensable agotar la fase de investigación, pues ésta permitirá a la autoridad allegarse elementos para determinar si ha o no lugar a incoar el procedimiento respectivo. Esta etapa no es contemplada por la ley, pero su importancia requiere de regulación expresa, a fin de que su desahogo sea obligatorio.

**Sexta.-** El procedimiento que la multicitada ley contempla no es definido claramente, su imprecisión lleva a la autoridad a actuar arbitrariamente, ocasionando con ello que sus determinaciones sean, muchas veces, ilegales e injustas.

**Septima.-** A más de doce años del establecimiento del sistema de responsabilidad administrativa, y conforme a las experiencias que se han derivado de la aplicación del Código de ética burócratico, es necesario complementarlo con un procedimiento que además de cumplir con las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídicas, tenga plena eficacia para hacer más efectivo el control administrativo que ejerce el Poder Ejecutivo.

**Octava.-** Por lo anterior, es indispensable precisar la supletoriedad adjetiva que deba contemplar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo ésta una de las formas que permitiría cubrir las lagunas que en materia procedimental presenta dicho ordenamiento legal, y que llevaría a la autoridad a ajustar sus actos a la ley, evitando actuaciones excesivamente discrecionales o injustas. Sugerimos que sea el Código Federal de Procedimientos Penales el que

se aplique supletoriamente, pues creemos que el procedimiento que en él se contiene es el que más se asemeja a nuestro Procedimiento Administrativo Disciplinario.

**Novena.-** Para lograr sanear las lagunas procedimentales en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, es necesario, además, incluir un capítulo que regule detalladamente este procedimiento.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

- Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, Porrúa México, 1984.
- Busnster, Alvaro. **Las Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Ed. Manuel Porrúa, México, 1984.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**, 7a. ed., Porrúa, México, 1989.
- Cárdenas, Raúl F. **Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**, Porrúa, México, 1986.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. **Elementos del Derecho Administrativo**, Limusa, México, 1986.
- -----, **El Derecho Disciplinario de la Función Pública**, Ed. INAP, México, 1990.
- Faya Viesca, Jacinto. **Administración Pública Federal**, Porrúa, México, 1984.
- Fix- Zamudio, Hector. **Las Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Porrúa, México, 1984.
- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, 2a. ed., Porrúa, México, 1989.
- Haro Belchez, Guillermo. **El Régimen Disciplinario en la Función Pública**, Ed. IAPEM, México, 1993.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México**. 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- Olivera Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1976.
- Ortiz Reyes, Gabriel. **El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Rojina Villegas, Rafael. **Compendio de Derecho Civil**, Tomo III, 15a. ed., Porrúa, México, 1987.
- Salazar Abaroa, Enrique. **Derecho Parlamentario**, 2a. ed. Ed. IAPC, México, 1992.
- Serra Rojas, Andres. **Derecho Administrativo**, Tomo I, 14a. ed., Porrúa, México, 1988.
- Tena Ramírez, Felipe. **Leyes Fundamentales de México**, 11a. ed., Porrúa, México, 1982.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal.

Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.

Código Fiscal de la Federación.

Código de Procedimientos Penales.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### **OTRAS OBRAS CONSULTADAS**

- Castelazo, José R. **El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Cuadernos de análisis político-administrativo No. 11, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, a.c.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, IV tomos, Porrúa, México, 1991.
- Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1994.
- Revista de Administración Pública No. 57/58. **El Sistema Nacional de Control y Evaluación**, INAP, México 1984.
- Revista de Administración Pública No. 61/62. **Departamento del Distrito Federal**, INAP, México, 1985.
- Práxis No. 65, **Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: Un Enfoque Internacional**, INAP, México 1984.
- Práxis No. 64, **Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías**, INAP, México, 1984.
- Práxis No. 60, **Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades**, INAP, México 1984.

- Reyes Tayabas, Jorge. **Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos.** Análisis interpretativo del Título IV de la Constitución Política Mexicana y de su Ley reglamentaria.