

610  
2y



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO, ESTABLECIDO EN LA LEY  
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS Y EL JUICIO  
ORDINARIO CIVIL.**

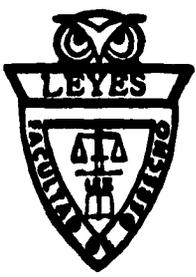
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADA EN DERECHO**

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

**MA, CRISTINA SERRANO SALAZAR**



MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

DEDICO EL PRESENTE TRABAJO A MIS PADRES:

**RAUL SERRANO MORALES Y**

**OTILIA SALAZAR HERNANDEZ.**

COMO UN PEQUEÑO HOMENAJE A SUS AÑOS DE  
ESFUERZO Y SACRIFICIO QUE FORJARON EN-  
MI EL DESEO DE SUPERACION. PARA USTE-  
DES TODO MI CARIÑO Y AGRADECIMIENTO.

MUY EN ESPECIAL A MIS HIJOS:

**CHRISTIAN Y EDUARDO JOSUE.**

QUE HAN SIDO EL ESTIMULO MAS PODEROSO  
PARA CONCLUIR ESTE TRABAJO. LOS AMO.

A MI ESPOSO:

**RAUL SALAS MAJERA.**

POR SU APOYO INCONDICIONAL  
Y A QUIEN DEBO EN GRAN PARTE  
EL HABER LLEGADO A LA META QUE UN  
DIA ME TRAZE.

**A MIS HERMANOS:**

**ROSA MARIA Y RAUL.**

**POR LA VIDA QUE JUNTOS HEMOS  
COMPARTIDO.**

**A MIS SOBRINOS:**

**URIEL, BRUNO ANTONIO, ROSA MARIA,**

**KIMERA Y JONATHAN.**

**POR EL GRAN CARINO QUE NOS UNE.**

**A MIS TIOS:**

**ANASTACIO Y TEODORO.**

**CON INMENA GRATITUD POR LA  
AYUDA RECIBIDA, DURANTE MI FORMA  
CION PROFESIONAL.**

A MI ASESORA:

**DRA. CONSUELO SIRVET G.**

MUJER EXCEPCIONAL, DE QUIEN  
ESTARE ETERNAMENTE AGRADECIDA  
POR LA AYUDA PRESTADA EN LA -  
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

**A MIS MAESTROS:**

POR LOS CONOCIMIENTOS TRANSMITIDOS, QUE  
HICIERON POSIBLE MI DESARROLLO PROFESIONAL.

**A MI MUY QUERIDA FACULTAD DE DERECHO:**  
LUGAR EN EL QUE TUVE LA FORTUNA DE VER  
TRANSCURRIR MI VIDA DE ESTUDIANTE,  
SIEMPRE CON LA FIRME IDEA DE LLEGAR AL  
LUGAR EN EL QUE HOY ME ENCUENTRO.

**A MIS AMIGAS:**

**SARA, REYNA, CRISTINA, SILVIA,**

**ROCIO, ALMA Y ANA LAURA.**

**PORQUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO**

**LO MEJOR DE SU PERSONA.**

**A MI JEFE Y COMPAÑEROS DE TRABAJO:**

**ADALBERTO, GERARDO, JOSE, ERNESTO,**

**SEYMEN Y ANDRES.**

**POR EL APOYO Y MOTIVACION, QUE DE**

**ELLOS HE RECIBIDO.**

**QUIERO AGRADECER DE UNA MANERA ESPECIAL A MAURA MENDOZA CORONEL, POR SU VALIOSA COLABORACION, PARA LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO.**

## I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1.	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RES PONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
1.1 CONSTITUCION POLITICA DE 1824.	1
1.2 CONSTITUCION POLITICA DE 1857.	4
1.3 LEY DE JUAREZ DE 1870.	7
1.4 LEY DE 1896.	8
1.5 CONSTITUCION POLITICA DE 1917.	9
1.6 LEY DE CARDENAS DE 1940.	14
1.7 LEY DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA - FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS -- ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.	18
1.8 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SER VIDORES PUBLICOS 1983.	22
CAPITULO 2.	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	
2.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTOS.	32
2.2 EL SERVIDOR PUBLICO.	35
2.3 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	42
2.4 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FE DERACION HOY SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESA RROLLO ADMINISTRATIVO.	57
2.5 FACULTADES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO.	61
2.6 QUEJA O DENUNCIA ANTE LAS ENTIDADES, DEPENDEN CIAS O SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.	64
2.7 PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.	66
2.8 DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DIS CIPLINARIO.	67
2.8.1 AUTO DE INICIO.	68
2.8.2 GARANTIA DE AUDIENCIA AL SERVIDOR PUBLICO PRE SUNTO RESPONSABLE.	68
2.8.3 SUSPENSION DEL SERVIDOR PUBLICO PRESUNTO RES- PONSABLE.	70
2.8.4 PRACTICA DE DILIGENCIAS NECESARIAS.	72
2.8.5 RESOLUCION ADMINISTRATIVA	72
2.8.6 RECURSO DE REVOCACION.	76
2.8.7 PRESCRIPCION.	78

	PAG.
<b>CAPITULO 3.</b>	
<b>JUICIO ORDINARIO CIVIL.</b>	
3.1 DEMANDA Y EMPLAZAMIENTO.	80
3.2 ACTITUDES QUE PUEDE ASUMIR EL DEMANDADO.	83
3.3 AUDIENCIA PREVIA Y DE CONCILIACION.	88
3.4 PRUEBA.	90
3.5 ALEGATOS.	94
3.6 SENTENCIA.	96
3.7 IMPUGNACION.	100
 <b>CAPITULO 4.</b>	
<b>ANALOGIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y EL JUICIO ORDINARIO CIVIL.</b>	
4.1 ANALOGIAS.	109
4.2 DIFERENCIAS.	
 <b>CAPITULO 5.</b>	
<b>JURISPRUDENCIA Y TESIS RELACIONADAS CON EL - TEMA.</b>	123
 <b>CONCLUSIONES.</b>	135
 <b>BIBLIOGRAFIA.</b>	136

## INTRODUCCION

La práctica cotidiana en la aplicación del procedimiento administrativo -- disciplinario, nos ha permitido observar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como regulador de tal procedimiento, cuenta con una serie de lagunas legislativas, las cuales traen como consecuencia que las autoridades competentes al momento de aplicarla, adecuen la ley de acuerdo a su criterio.

Es por ello que el presente trabajo, en el que se hace un estudio comparado entre el procedimiento administrativo disciplinario y el juicio ordinario civil, va orientado a dar a conocer de una manera más clara aquellos aspectos no contemplados por el legislador, así como también los señalamientos que a nuestro juicio pudieran considerárseles de difícil comprensión, por lo que proponemos la conveniencia de efectuar las reformas necesarias, a fin de evitar la práctica de interpretar la ley en comento de acuerdo al criterio o a la conveniencia de la autoridad, y que en consecuencia se tenga la seguridad de que se está actuando dentro de un marco de derecho.

La investigación presentada, está integrada por 5 capítulos en los que de manera individual nos vamos adentrando a la parte medular de este trabajo, misma que se localiza en el procedimiento administrativo disciplinario aplicable a los servidores públicos; tales apartados cuentan con una explicación breve, que son de gran importancia y sustento al tema.

En el primer capítulo, se hace un estudio de los antecedentes histórico-legislativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos; en el segundo capítulo analizamos el procedimiento administrativo disciplinario que habrá de ser el pilar de los capítulos posteriores; el tercer capítulo --- comprende de manera concreta las principales etapas que pueden darse en el juicio ordinario civil; el cuarto capítulo tendrá por objeto hacer un estudio --- comparado entre las dos figuras jurídicas señaladas en los capítulos dos y tres y por último, en el capítulo quinto hacemos mención de diversas tesis y jurisprudencias relacionadas con el tema.

Es importante mencionar, que los autores citados han sido seleccionados en forma muy particular por considerarse que son los más representativos de los diversos conceptos que tratamos, ya que, resultaría imposible citar a todos los juristas que de una manera u otra han contribuido al desarrollo o al perfeccionamiento de la Ciencia del Derecho.

**CAPITULO 1**

**ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

## I ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

### 1.1 CONSTITUCION POLITICA DE 1824

En el presente capítulo realizaremos una referencia sucinta sobre los an tecedentes legislativos, que dieron origen a la Ley Federal de Responsabilides de los Servidores Públicos; como se fueron dando los avances y como la - Constitución Política ha sido clave fundamental en el sistema de control y -- responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De ahí que las referencias históricas objeto de nuestro análisis son --- aquellas que de alguna manera consideramos de mayor trascendencia e importancia para el presente trabajo de investigación.

La Constitución Política de 1824, suscrita en la Ciudad de México el 4 de Octubre fue la primera que apareció en nuestro México independiente y en ella se establecieron capítulos específicos para el juicio de responsabilidad, en los que se aprecia la influencia del sistema político Estadounidense en el -- Juicio Político o "Impeachment" a los altos funcionarios de la federación, de naturaleza distinta al juicio de residencia.

Es así como en esta Carta Magna se instituyeron altas investiduras al sis tema federal sujetas a responsabilidades, señalando al propio Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero por delitos de traición a la Indepen dencia Nacional, a la forma establecida de Gobierno, así como por cohecho, y - soborno, cometidos en el tiempo de su encargo, e impedir la celebración de ---

elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras les correspondían, el Vicepresidente podía -- ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante su gestión, y de ello conocía en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, mientras que para aquellas acusaciones en contra del Presidente cualquiera de las dos Cámaras podía conocer de ellas, siempre y cuando fuera durante el tiempo de su magistratura o dentro de un año después, según lo establecen los Artículos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha Constitución.

Así mismo se puede apreciar también que esta Constitución regulaba la actuación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de los Secretarios de Despacho, por delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, cargos o comisiones y la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados por la infracción a la Constitución Federal, a las Leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no fuesen claramente contrarias a la Constitución y Leyes Federales, como lo establecen los Artículos 38 fracción III y 119.

Los Diputados y Senadores, también podían ser sujetos a Juicio por causas criminales, cuyas acusaciones debían realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados y ante la de Diputados si se trataba de Senadores, suspendiéndolos de sus encargos y poniéndolos a disposición del Tribunal competente cuando la acusación era procedente, de acuerdo a los Artículos 42, 43 y 44.

Así también eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar que la Corte Suprema de Justicia conocerá de -

las infracciones a la Constitución y Leyes generales, y que todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de alguna función, deberá prestar juramento de guardar a la Constitución y al Acta Constitutiva, es importante señalar que para el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, eran juzgados por un Tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaban en la propia Constitución. (1)

Es fácil deducir que los aspectos que más destacan en el sistema de responsabilidades hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1857 fueron básicamente las de carácter político-jurídicas, que se desarrollaron con el tiempo dando lugar una estructura federal, un procedimiento bi-instancial, que comprende básicamente a los altos funcionarios de la federación y gobernadores cuando violen la Constitución o Leyes generales.

Finalmente en el período comprendido entre la Constitución de 1824 y la Constitución de 1857 se observa que no existió ordenamiento jurídico especial que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, no obstante sí se desarrollaron ideas claras acerca de su responsabilidad, podemos destacar que "cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los Altos Funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes-robos, lesiones, homicidios, etc.- -

(1) LANZ CARDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y El Control Interno en México, Antecedentes Históricos y legislativos*, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1987, Pág. 143 y 144.

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 encargo que alcanzó por elección o nombramiento". (2)

## 1.2 CONSTITUCION POLITICA DE 1857

La presente Constitución retomó la importancia del juicio de residencia -- el cual fue un instrumento de control de la actuación de los funcionarios públicos, dada su relevancia se llegó a elevar a preceptos constitucionales tanto en España como en el México independiente, denominando su Título IV como "de la -- responsabilidad de los funcionarios públicos".

Sin llegar a significar de modo alguno un procedimiento lesivo a la autoridad, o a la persona del funcionario, más bien se trataba de un acto jurídico-político de responsabilidad de funciones, lo que daba un equilibrio entre la -- función pública y el resultado colectivo de esa tarea, cuya finalidad era la de otorgar un mejor servicio político y administrativo y cuyo beneficiario era la propia comunidad.

De ahí que el juicio de residencia como atinadamente lo señala R. Levene -- tendía a realizar "un examen judicial de la conducta de un funcionario al térmi

---

(2) CARRILLO FLORES, Antonio, "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación", *Revista Mexicana de Justicia*, Procuraduría General de la -- República. N. 16. Vol. III, Enero-Febrero, 1982.

no de su mandato". (3)

Es importante señalar que durante la vigencia de la Constitución de 1857 - se crearon dos Leyes sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, la primera de ellas, considerada como el primer ordenamiento jurídico de esta materia en nuestro país, expedida en 1870, bajo el gobierno de Benito Juárez, motivo -- por el que se le conoce como Ley de Juárez y la otra fue expedida en el año de 1896 durante el régimen de Porfirio Díaz, de las que nos ocuparemos en los temas subsecuentes.

Dicha Constitución además de contar con la influencia del juicio de residencia de la Legislación Española, al igual que la Constitución de 1824 tuvo -- también el influjo de la Constitución y Sistema Estadounidense, como aspecto -- importante destaca el haber suprimido el procedimiento bi-Instancial, al desapa-- recer el Senado, y considerar al Congreso de la Unión, el Organó de Acusación - de los altos funcionarios, otorgándole a la Suprema Corte de Justicia, la ---- misión de fungir como jurado de sentencia, es ahí cuando surge el juicio políti-- co conocido por los Estados Unidos de América como "Impeachment", expresión --- inglesa que acertadamente tradujo Ponciano Arriaga, Presidente de la Comisión - Redactora del Proyecto de la Constitución, y que posteriormente en los debates-- que rodearon al proyecto se perdió dicha expresión adoptándose de manera genéri-- ca la expresión más ambigua de responsabilidad.

(3) LEVENE Ricardo, "Juicio de Residencia", Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo - XVIII, Jactlega, Ancale, S.A., Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., - Buenos Aires, Pág. 352.

Esta Constitución comprendía la responsabilidad de los Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

Tena Ramírez en su obra, narra lo siguiente "que en el Constituyente de 57, la Comisión de Constitución no incluyó a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a responsabilidades, pero que en la discusión --- cambio la obsesionante idea de considerar a los gobernadores como Agentes de la Federación y ello influyó para que, después de enconados debates, se aceptara, - contra el parecer de la comisión, la responsabilidad de los gobernadores de los estados por infracciones a la Constitución y Leyes Federales". (4)

Por todo lo anterior podemos concluir que la Constitución de 1857, en lo que respecta a las responsabilidades de los funcionarios públicos contempló dos aspectos importantes: a) un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no ---- había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido, y b) - el juicio político que se daba en los casos de que los altos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período en que ejercieron su cargo y hasta un año des--pués, como lo establece el artículo 107. (5)

(4) TENA RAMÍREZ, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1980, Decimoséptima Edición, Pág. 567.  
(5) LANZ CARDENAS, José Trinidad, Ob. Cit. Pág. 159.

## 1.3 LEY DE JUAREZ DE 1870

En el artículo primero de esta ley establecía que: son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad y definía en su artículo segundo, la falta oficial, como la infracción a la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia.

En esta Ley, los gobernadores de los estados sólo incurrían en responsabilidad federal por la omisión o inexactitud, en lo relativo a los deberes que la Constitución o Leyes Federales les imponían.

Ahora bien por lo que se refería a las sanciones que en ese entonces se aplicaban, destacan la destitución e inhabilitación para obtener el mismo u otro empleo o cargo de la federación, por un tiempo que no fuera menor de 5 años ni excediera de 10 años, cuando se tratara de delitos oficiales, no así cuando sólo se tratara de una mera falta, ésta se castigaría con suspensión e inhabilitación por un tiempo no menor de un año ni mayor de 5 años.

Es evidente que las sanciones que establecía la Ley de Juárez, por la comisión de delitos oficiales y bien por faltas, las prescribe el actual artículo 113 Constitucional y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente, de ahí que la suspensión, la destitución e inhabilitación, no son sanciones que se hayan creado recientemente, sino que éstas forman par-

te de la penalidad con que anteriores juristas han pretendido castigar la conducta inmoral de quienes se encuentran al frente del poder público.

El origen de tales sanciones se encuentra en que ya en el pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado, se comprendía que la naturaleza de dichas medidas no sólo correspondían a una finalidad sancionadora, sino también preventiva, al retirar temporalmente del servicio público a todo aquel que no reuniera una condición moral para asegurar su buen desempeño en las tareas públicas encomendadas.

#### 1.4 LEY DE 1896

Así como la Ley de Juárez de 1870, la segunda en expedirse durante la vigencia de la Constitución Política de 1857, fue la Ley de 1896 y al compararla con la primera, Carrillo Flores, manifiesta que: "La Ley de 1896, a diferencia de la Ley de Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común, como de los oficiales". (6)

Ente las similitudes que encontramos en la Ley de Juárez y la Ley de 1896, tenemos que:

- a) Ambas se refieren a los altos funcionarios de la federación, a los gobernadores y diputados locales, cuando violen la Constitución o Leyes Federales.

(6) CARRILLO FLORES, Antonio, Ob. Cit., Pág. 81.

- b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común.
- c) La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en el ejercicio de su encargo y -- durante el año posterior, y
- d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto. (7)

#### 1.5 CONSTITUCION POLITICA DE 1917

Nuestra actual Constitución fue expedida el día 5 de Febrero de 1917 y ---- entró en vigor el primero de Mayo de ese mismo año.

La Ley Suprema de 1917, fue el resultado del movimiento social que principi-- pió en 1910 con la rebelión de Madero en contra del Presidente Díaz, quien habfa estado en el poder por 30 años, tal movimiento perseguía principalmente un obje-- tivo político que era el de inducir a la Ley fundamental el principio de no --- reelección del presidente y con ello terminar con la larga permanencia de Díaz - en el poder, la nota característica de esta Constitución consiste en que fue la-- primera en incorporar normas de contenido social.

Ahora bien después de haber mencionado breves aspectos de la Constitución - que nos rige actualmente ahondaremos en cuanto al tema de estudio, al señalar --

---

(7) IDEM.

que el Constituyente de 17 introdujo pocas modalidades en el sistema de responsabilidades, en relación con la Constitución de 1957, entre ellas podemos señalar que con la creación del Senado de la República, los Senadores fueron incluidos como sujetos de responsabilidades por delitos oficiales; nuevamente se estableció el procedimiento bi-instancial, en la cual la Cámara de Diputados le correspondía erigirse en gran jurado, siempre que la acusación fuese por delito común y al Senado cuando se tratara de delitos oficiales, previa acusación de Diputados.

La reimplantación del sistema bicameral vino a restarle fuerza a la Suprema Corte de Justicia, quien de acuerdo a la Constitución anterior, fungía como jurado de sentencia.

Cabe mencionar que desde la creación de la Constitución de 17, hasta la -- fecha el juicio político no ha tenido los resultados que su naturaleza le ha -- conferido, al respecto Carrillo Flores señala que: "El Congreso nunca ha tramitado un juicio político contra un alto funcionario, aunque sí autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a miembros del Congreso e incluso a removerlos, pero sin juicio formal (caso típico en que nuestra Constitución real se separa de la Constitución escrita)". (8)

Por otro lado también esta Constitución establece que el Congreso de la -- Unión expedirá a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los -- funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federa-- les, en la que se determinará como delitos o faltas oficiales, a aquellos actos

---

(8) IBIDEM.

u omisiones de los que resulte algún perjuicio en contra de los intereses públicos o del buen despacho, aún y cuando éstos no hayan tenido un carácter delictuoso.

Dada la importancia de esta Constitución, que es como ya lo mencionamos -- anteriormente la que rige a nuestro país, e igualmente por la importancia del tema de estudio se transcriben los textos originales relativos a la responsabilidad de los funcionarios públicos correspondientes a los artículos 108 a 114 de dicha Constitución.

"Título Cuarto  
De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos

Artículo 108. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, 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 cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la constitución y leyes federales.

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.

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, dirigida en gran jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si hay lugar o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho. - separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlos ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, - faltas u omisiones en que incurra en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, - deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales, será el Senado -- erigido en gran jurado; pero no podrá sbrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, - después de practicar las diligencias que estimen convenientes y de oír al acusado, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la -- ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comu-- nes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del gran jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación. Cuando la cámara mencionada - declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de - su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de - que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisio-- nes que puedan redundar en perjuicio de los intereses pú-- blicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no -

hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas - serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del Orden Común del -- Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, - en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113. La responsabilidad por delito o faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público". (9)

Del texto anterior podemos señalar, que se ve reflejada la Constitución de -- 1857, salvo algunas situaciones especiales, como fue el haber establecido el -- Jurado Popular y otorgar facultad al Presidente de la República para solicitar al Congreso la destitución de los altos funcionarios públicos y establecer que el Presidente en forma personal deberá oír al servidor público presunto responsable para determinar sobre la petición de destitución.

(9) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo II, Historia Constitucional 1847-1917, XLVI Legislatura de la Cámara de -- Diputados, 1967, Pág. 391-393.

Para concluir mencionaremos que en el año de 1983 la Constitución en comento fue reformada en su capítulo relativo a la responsabilidad de los funciona--rios públicos, que analizaremos en temas subsecuentes.

#### 1.6 LEY DE CARDENAS DE 1940

La primer Ley de la materia que apareció bajo el mandato del entonces Pre--sidente de la República, Lázaro Cárdenas, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1940, y aunque la Constitución establecía, -- que tal Ley debería de haberse reglamentado durante el periodo de sesiones, que iniciaría el primero de Septiembre de 1917, ésta no fue publicada sino más de - 20 años después.

En razón del artículo sexto transitorio de esta Ley, fueron derogadas todas las Leyes y disposiciones que regulaban la responsabilidad de funcionarios y -- empleados públicos en todo cuanto se le opusieran.

En su artículo segundo se conceptua como altos funcionarios de la federa---ción, al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados del Congreso - de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a - los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo y al Procurador Gene--ral de la República y a los Gobernadores de los Estados.

Así mismo se estableció que el Presidente de la República unicamente podfa--ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común durante - el tiempo de su encargo, también se estableció en los artículos 3o. 10 y 11 que a partir de la fecha de su elección el Presidente de la República junto con los

Diputados y Senadores propietarios, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, disfrutarían de fuero constitucional, y que - no gozarían de tal fuero por incurrir en delitos comunes o por delitos, faltas y omisiones oficiales.

Para una mayor comprensión señalaremos la definición de fuero derivado del glosario de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos editada por Trilla, que a la letra dice que es el "Privilegio de funcionarios que consiste en que éstos no pueden ser detenidos ni procesados por la comisión de un delito sin antes ser despojados de dicha Constitución o fuero por la Cámara de Diputados". (10)

El artículo 14 de la Ley en comento describía como delitos oficiales, el -- ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad de sufragio; La usurpación de funciones; la violación de garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las Leyes Federales que ocasionaran graves perjuicios a la Federación o bien a uno o varios de sus Estados.

Por lo que respecta a los delitos y faltas oficiales en los que podían incurrir el resto de funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales sin fuero Constitucional el artículo 18, estableció una amplia y detallada gama de actos u omisiones contempladas en 72 fracciones.

En cuanto a las sanciones que se aplicaban a los altos funcionarios ya fuera por delitos oficiales, faltas u omisiones, estas correspondían a la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura, e inhabilitación parcial o total para la obtención de algunos empleo, cargo u honor,

(10) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Trillas, S.A. de C.V., Novena Edición, Tercera reimpresión, Agosto 1993, Pág.180.

mientras que para los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y territorios Federales, se estableció como sanción la suspensión del cargo -- por un término no menor de un mes, ni mayor de seis, todo ello regulado por los artículos 15 y 17.

En los artículos 77 y 78, se establece otro aspecto importante en cuanto a estos últimos funcionarios, como es la determinación de que los delitos y -- faltas que cometieran serían juzgados por un jurado, creándose para ello el -- Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Federales, los cuales estaban ubicados en cada uno de los juzgados de distrito en materia penal, también se creó otro jurado que se le denominó, Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, mismos que se localizaban en cada uno de los partidos judiciales en donde existieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal los cuales tenían bien determinada su competencia, integración y procedimiento.

Otro aspecto importante que merece especial mención es que la Ley que nos ocupa consagró un capítulo especial, reglamentario de la parte final del artículo 111 Constitucional en el que se precisaba que independientemente de que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios federales, fueran sometidos a un proceso penal, el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, tenía la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución formal, adaptándose los procedimientos que debían aplicarse para el caso concreto, todo ello de --- acuerdo al artículo 98.

Sin embargo todo este sistema utilizado no cumplió su cometido, ya que al aplicarse el proceso penal, dio como resultado una duplicidad de sanciones, toda vez que muchas de las conductas materiales eran a su vez objeto de regulación del Código Penal, lo cual trajo como consecuencia que ilícitos muy graves, cometidos por servidores públicos, no pudieran perseguirse dentro del año siguiente a que concluyera el encargo, lo cual devino en un ordenamiento absolutamente carente de eficacia.

No obstante, no podemos dejar de mencionar que esta Ley dio un gran aporte, al contemplar por primera vez una figura jurídica que ha venido desarrollándose hasta la fecha y que con el tiempo se espera que los mecanismos de control, prevención y sanción, constituyan los instrumentos más precisos y objetivos para detectar la conducta ilícita y desleal en el servicio público, esta figura es la del enriquecimiento inexplicable o enriquecimiento ilícito, para ello esta Ley estableció un capítulo que regulaba las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir en caso de existir denuncia, sobre el enriquecimiento inexplicable o ilícito de los funcionarios públicos, debiéndose atender no solamente los casos en que fuera factible probarse que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, sino también cuando no fuera posible acreditar el origen del enriquecimiento, ya sea porque provinieran de otros medios, que aunque sin constituir delito, no fueran procedimientos legales para adquirir tal riqueza, como se señala en el capítulo III del título sexto, que se le denominó de las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

Con esta figura se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo -

de su encargo o al concluirlo, podría ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluyendo el de su conyuge, si este excediera notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello, su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable, se estructuró como delito formal y no por resultados, configurándose lisa y llanamente por falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.

1.7 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE-1980

La presente Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, misma que derogó conforme a su artículo segundo transitorio, a la Ley de Cárdenas de 1940.

Puede apreciarse como el Título primero determina como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, -- por los delitos comunes y por los delitos y faltas oficiales, que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, también contempló a los funcionarios y empleados de la federación y el Distrito Federal, como son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado y Procurador General de la República.

También estableció que los gobernadores de los estados y diputados a la - legislaturas locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a - las Leyes Federales en que pudieran incurrir, así como por los delitos y faltas tipificadas en esa Ley.

Por lo que respecta al Presidente de la República, al igual que la Ley de 1940, determinó que solo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo, de acuerdo al artículo 2.

Así también esta Ley hizo una diferenciación entre los delitos oficiales y faltas oficiales.

Definió a los delitos oficiales como:

Los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, que atentaran contra las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales que causaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, por omisión de carácter grave o violaciones a las garantías individuales o sociales; y todas aquellas acciones en perjuicio de intereses públicos y del buen despacho que no sean de carácter delictuoso, definido por alguna disposición legal como delitos comunes artículo 3.

Y a las faltas oficiales, como a las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho que no trascendieran en el funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que puedan incurrir los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, establecido en el artículo 4.

Cabe mencionar que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía ser exigible dentro del periodo en que el funcionario ejerciera su encargo

o dentro de un año después.

Ahora bien por lo que se refiere a las sanciones aplicables a los funcionarios o empleados que incurrieran en delitos oficiales, determinó que estas serían la destitución del cargo, inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, independientemente de la reparación del daño y de la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiesen contraído.

En cuanto a las faltas oficiales cometidas por funcionarios y empleados -- que no gozaran de fuero, éstos serían sancionados con la suspensión del cargo -- por un término que no fuera menor de un mes ni mayor de seis meses, así como -- por inhabilitación hasta por un año para estar en condiciones de obtener otro -- y de igual manera sin perjuicio de la reparación del daño, y quedando libre el derecho de la federación o de los particulares para poder exigir ante las autoridades competentes aquella responsabilidad pecuniaria que hubiera contraído el funcionario o empleado, artículos 11 y 14.

Además de los aspectos que contemplaban estos últimos artículos, también señalaba que en todas aquellas demandas de orden civil no había fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, y que una vez pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial, no se podía otorgar al condenado la gracia del indulto.

El Título segundo trataba acerca del procedimiento que sería aplicado a -- los funcionarios que gozaran de fuero; al efecto el capítulo primero se ocupaba de las secciones instructoras, el capítulo II comprendía el procedimiento en los casos de delitos comunes, el III relacionado con el jurado de acusación y -

el IV hablaba respecto del jurado de sentencia.

Por otro lado el Título tercero contemplaba el procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero; tal Título contenía dos capítulos, uno referente a disposiciones generales y -- otro que regulaba la incoación del procedimiento.

El Título cuarto determinaba al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos o faltas oficiales; en su -- capítulo primero al igual que el ordenamiento que derogó, aprobó la integración de un jurado para las responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, así como otro jurado para aquellas responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados de -- primera instancia en materia penal del Distrito Federal, así mismo y para una -- mayor exactitud regulaba en forma detallada su integración y los límites de com -- petencia.

Por lo que se refiere a remoción de los funcionarios judiciales el proce-- dimiento fue semejante al establecido en la Ley de Cárdenas de 1940, toda vez -- que el Presidente de la República, previa entrevista con el inculcado, podía -- solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, por la mala conducta, en que hubieran incurrido los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, -- los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Magistrados del Tribu-- nal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Jueces del Orden Común del -- propio Distrito, artículo 84.

Para concluir, es interesante señalar que el capítulo II del Título quinto regulaba la investigación del patrimonio de los funcionarios públicos federales del Distrito Federal, cuando se presumía fundadamente el enriquecimiento inexplicable y que al igual que la Ley de 1940, se aplicó con la misma rigidez, --- siendo extensiva a los bienes de la esposa, no importando cual fuese el régimen matrimonial, y aún a los hijos. Para este caso el Ministerio Público, de ---- oficio o a petición de parte, investigaba la procedencia de dichos bienes, asegurando aquellos que no justificaban su legítima procedencia entre ellos está, - cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto contrario del Senado de la República, cuando se -- tratara de los altos funcionarios de la federación.

#### 1.8 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS 1983

En el año de 1982 se realizó un gran esfuerzo por unificar la legislación sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para lo cual se realizaron reformas a nuestra Carta Magna, y a la Ley Orgánica de la Administración Pública, y se crearon la Ley Federal de Responsabilidades de los - Servidores Públicos y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la aplicación de dicha Ley.

Para una mayor explicación, es conveniente realizar un análisis de lo antes mencionado; para lo cual nos referiremos primeramente a la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos, mencionaremos que durante la adminis-

tración gubernativa 1983-1988, la tesis principal fue la de "la renovación moral", lo que hizo necesaria la reforma en su Título cuarto, denominado "De las responsabilidades de los Servidores Públicos", según decreto publicado en el -- Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Diciembre de 1982, lo que dio -- como resultado un cambio al régimen legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos quedando de la siguiente manera:

En el artículo 108 establece que se considera como servidores públicos sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, 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.

Así mismo también contempló a los servidores públicos de las entidades federativas, que violaran la Constitución o Leyes Federal, o bien que realizaran malos manejos de fondos y recursos federales, refiriéndose a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

La fracción I del artículo 109 habla respecto del Juicio Político, la --- fracción II, trata las responsabilidades penales, en las que llevarán a cabo -- procedimientos diferentes, acordes a la legislación correspondiente, la --

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

Es por ello que la Constitución es determinante al señalar que los procedimientos para la aplicación de sanciones a los servidores públicos, independientemente de la materia de que se trate, se desarrollarán en forma autónoma y que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En el último párrafo de este mismo artículo, otorga el derecho a los ciudadanos para formular denuncias, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de los servidores públicos que incurran en responsabilidad, previa presentación de pruebas.

Tratándose de sanciones económicas, aplicadas con motivo de daños y perjuicios causados al erario federal, el artículo 111, establece que éstas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

También establece en su artículo 113 el tipo de sanciones que se impondrán a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, como son la suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual data del 29 de Diciembre de 1976, dio como resultado la creación de la hoy --- extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual absorbió las funciones de la Contaduría de la Federación, la cual pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese entonces la Secretaría de Programación y Presupuesto se encargaba de aplicar la legislación de responsabilidades a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en su apoyo, se acordó que se establecieran unidades de auditoría interna en cada una de las diversas entidades y dependencias del gobierno federal.

Por lo que respecta a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente trataremos someramente tal aspecto ya que sobre el tema en particular nos referimos de manera amplia más adelante, para el caso mencionaremos que ante la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el sector público, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprovecharse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Todo este cúmulo de datos que hemos venido mencionado no es sino un pequeño bosquejo de los antecedentes que han regulado la responsabilidad administrativa

de los servidores públicos, mismos que se han venido renovando a través del --- tiempo y que se han reflejado en diferentes legislaciones y en nuestra propia - Carta Magna, para culminar con la creación de un ordenamiento que establece -- nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio -- público sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza penal, política, - civil y laboral que se deriven y que tiene como principal objetivo garantizar - el buen servicio público, por supuesto nos referimos a la Ley Federal de Respon- sabilidades de los Servidores Públicos.

Esta ley, fue promulgada para reglamentar el título cuarto de nuestra Cons- titución, y entró en vigor el 1° de Enero de 1983, en ella se establece un con- cepto más amplio sobre las responsabilidades en las que puede incurrir el servi- dor público, superior al de las dos leyes comentadas con antelación a este orde- namiento, de ahí que determine de manera específica cuando y por qué razón un -- servidor público incurre en responsabilidad, así como el tipo de sanciones a -- que se hará acreedor, e inclusive supera en varios aspectos a la antigua respon- sabilidad, ya que además de castigar el daño patrimonial que se origine a la -- Hacienda Pública Federal, con la correspondiente sanción económica, también es- tablece otro tipo de sanciones, para aquellas conductas que de diversa manera - afectan a los servicios que presta la Administración Pública Federal, y las --- autoridades competentes para aplicarlas artículo 3°; es de señalarse que la san- ción económica no únicamente se impone como sanción, sino que también protege - el resarcimiento del daño patrimonial, en su artículo 55 esta ley establece que-

en la sanción se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es decir con un tanto se resarce a la Hacienda Pública Federal y el otro tanto es en estricto sentido jurídico, la sanción económica.

La presente Ley se encuentra dividida en cuatro títulos: el primero destinado a las disposiciones de carácter general; el título segundo corresponde a las responsabilidades políticas; el título tercero, dedicado a las responsabilidades administrativas y el título cuarto al registro patrimonial de los servidores públicos.

Esta Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público; se suprimieron las distinciones entre alto funcionario y empleado, sustituyéndose por la expresión "servidor público".

Por lo que respecta al juicio político, se continua con el sistema bicameral, en el cual la Cámara de Diputados se rige como órgano acusador y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

Destaca como objetivo fundamental el establecer "Las bases de la responsabilidad administrativa a las que incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública federal y garantizar el buen servicio público".

(11)

---

(11) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Exposición de Motivos. México, Diciembre de 1992.

Quando un servidor público con su conducta de hacer o no hacer, viola uno de los principios arriba mencionados, y por ende infringe las obligaciones conferidas en el código de conducta del artículo 47 de esta Ley, da lugar el otorgamiento de la garantía de audiencia, previsto por los artículos 14 y 16 Constitucionales, dando con ello, origen al procedimiento administrativo disciplinario, cuya finalidad consiste en combatir la irresponsabilidad en el servicio público, pues un estado de derecho exige que los funcionarios o servidores públicos sean responsables, también pretende acabar con el nepotismo, al prohibir a los servidores públicos, contratar u otorgar empleos, cargos o comisiones a familiares, dentro de la administración pública federal, y que se encuentren dentro del cuarto grado, ya sean por consanguinidad, afinidad o civil.

El artículo 47 de la Ley que nos ocupa consta de 24 fracciones que establecen diferentes preceptos administrativos en cuya violación pudiera incurrir el servidor público, haciéndose acreedor a una o varias de las sanciones, que señala el artículo 53 del que nos ocuparemos posteriormente.

Para conocer las 24 fracciones del artículo 47 únicamente mencionaremos de manera concreta el aspecto importante de cada una de ellas:

- I. Cumplir con diligencia el servicio encomendado;
- II. Formular y ejecutar legalmente los planes y recursos económicos;
- III. Utilizar los recursos asignados para los fines previstos;
- IV. Estudiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida;

- V. Observar buena conducta en su empleo;
- VI. Observar las debidas reglas del trato con sus inferiores jerárquicos;
- VII. Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos;
- VIII. Comunicar por escrito a su titular el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo;
- IX. Abstenerse de ejercer las facultades de un empleo una vez terminado el periodo para el cual se le designó;
- X. Autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores;
- XI. Desempeñar algún otro empleo que le prohíba la ley;
- XII. Contratar a personal inhabilitado por resolución firme de la autoridad;
- XIII. Excusarse en asuntos en que tenga interés;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato sobre la fracción anterior;
- XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, o reciba por interpósita persona dinero u objetos;
- XVI. Desempeñar su empleo sin pretender u obtener beneficios adicionales;
- XVII. Abstenerse de intervenir en la mejora o sanción de los servidores públicos cuando tenga interés personal;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

- XIX. Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- XX. Informar al superior jerárquico de las faltas del personal sujeto a su dirección;
- XXI. Proporcionar oportunamente la información que solicite la autoridad que compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- XXIII. Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, a -- contratar con algún servidor público sin autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y por ningún motivo -- con servidor público inhabilitado; y
- XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Como podrá observarse todas las hipótesis señaladas se encuentran dentro del concepto de mal desempeño del servicio público.

Esta Ley establece el procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa del servidor público a través de una Resolución Administrativa, en la que especificará la sanción, para el caso la fracción II del artículo 64 -- señala que desahogadas las pruebas, si las hubiera la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabi

lidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

El artículo 53 de la ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece una gama de sanciones como son:

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

La sanción que se imponga dependerá de la gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones de la Ley en comento, o las que se dicten con base a -- ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico; los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio, daño o --- perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones;(artículo 54).

**CAPITULO 2**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

## 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

### 2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Aunque en muchos casos suelen usarse como análogos, es obvio que se trata de dos figuras totalmente diferentes, ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología de "procedere" que significa avanzar; desde el punto de vista gramatical cuando se utiliza la expresión proceso se alude a una sucesión de actos vinculados entre sí, respecto de un objeto -- común.

La diferencia y la íntima relación entre los conceptos de proceso y procedimiento, es fundamental en la ciencia procesal, no únicamente desde el aspecto teórico, sino también por las implicaciones concretas y prácticas de la distinción.

Es así que no obstante de que el vocablo "proceso" sea utilizado como sinónimo de procedimiento entre tales expresiones no existe sinonimia, toda vez -- que el procedimiento es la acción o modo de obrar, es decir, que el procedimiento marca una serie de hechos, como consecuencia de la evolución del proceso en la actuación concreta; si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso, es decir, el proceso es un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos como un conjunto de formas o maneras de actuar, es por ello que la palabra procedimiento en el campo jurídico no puede ser utilizada como sinónimo de proceso.

"En su acepción más general la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen -- entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación". (12)

Chiovenda, dice que el proceso es "El conjunto de actos coordinados para la-

---

(12) PALLARES, Eduardo. **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, 5a. Edición, -- Editorial Porrúa, México 1966, Pág. 602.

finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la Ley por parte de los --  
Organos de la Jurisdicción Ordinaria." (13)

De una forma más clara podemos decir que el proceso está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y terminan cuando concluyen por las diferentes causas que la ley admite; y el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los límites a que está sujeto y la manera de sustanciarlo.

La sucesión de los acontecimientos en la vida real harán que dentro de los-- causas legales que previenen el proceso, cada procedimiento presentará aspectos de gran singularidad, al grado de que todo procedimiento será diferente a cualquier otro, o sea que no existen procedimientos iguales, aunque estén regidos -- por lineamientos legales que corresponde a un determinado proceso.

El proceso es un concepto que emplea lo mismo la ciencia del derecho como -- las ciencias naturales, por tanto existen procesos químicos, físicos, biológicos -- cos, psíquicos, etc., como existen procesos jurídicos.

En cuanto a procedimiento se refiere, es la forma de actuar y en ese sentido hay muchos y variados procedimientos jurídicos, ya sean administrativos, notariales, registrales, etc., como ejemplo podemos señalar que en el procedimiento administrativo encontramos las formas de actuación, las conductas a desarrollar en la actuación del particular frente al estado, ya sea al solicitar una licencia o permiso, al pagar un impuesto o al solicitar que se determine el monto de éste, al tramitar concesiones, registro de patentes o marcas o todo tipo de peticiones regladas.

Al determinar que el proceso es un conjunto de procedimientos y que todo procedimiento no necesariamente es un proceso, Gómez Lara, se hace la siguiente -- interrogante ¿cuándo un procedimiento es procesal? y a su vez afirma que - - --

---

(13) CHIOVENDA, Giuseppe, "Instituciones de Derecho Procesal", Vol. I Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1954 Pág. 41.

"... es procesal cuando se encuentra dentro de un proceso y posee la nota o característica de proyectividad, que identifica a los actos procesales. Por tanto un procedimiento es procesal cuando está eslabonado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran el proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación substancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de -- una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo".- (14)

Otra diferencia entre proceso y procedimiento la hace Arellano García, al -- afirmar que "Proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos -- concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón". Y procedimiento "es el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia". (15)

Al hablar de proceso jurídico podemos precisar que éste se caracteriza por -- su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedi- -- miento, el cual no únicamente puede manifestarse en el campo procesal se reduce a ser una coordinación de actos en marcha relacionados entre sí.

El proceso jurídico para Pallares, "Es una serie de actos jurídicos que se -- suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí, por -- el fin u objeto que se quiera realizar con ellos". (16)

Podemos concluir que el proceso jurisdiccional "...es el cúmulo de actos re- -- gulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del esta- -- do con facultades jurisdiccionales, para que apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas". (17)

---

(14) GOMEZ LARA, Cipriano. **Teoría General del Proceso**, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, Dirección General de Publicaciones, 2da. Ed. Pág. 246.

(15) ARELLANO GARCIA, Carlos. **Teoría General del Proceso**, Editorial Porrúa, - México 1992 Pág. 12.

(16) PALLARES, Eduardo, Ob. Cit. Pág. 603.

(17) ARELLANO GARCIA, Carlos, Ob. Cit. Pág. 12.

## 2.2 EL SERVIDOR PUBLICO

De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se considera como tal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y esta ley también es aplicable a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal, define al servidor público como 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 o Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Con relación al tema que nos ocupa, se hace necesario llevar a cabo un estudio respecto de las diferentes doctrinas que han contemplado la actuación de aquellos individuos que tienen como finalidad en mayor o menor medida el control interno de la administración pública.

Las teorías jurídicas sobre la función pública señalan que es necesario discernir la diferencia entre un funcionario y un empleado, al respecto, ha existido una gran polémica doctrinal tendiente a diferenciar estos dos tipos-

de servidores públicos. Nosotros habremos de tomar la postura del jurisconsulto Bielsa, quien manifiesta que el funcionario público "...es aquel que supone - un cargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo --- (empleado)sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública". (18)

Respecto a las teorías jurídicas, acerca de la relación de la función pública, se pueden dividir en dos grandes ramas: las teorías de derecho privado y - las teorías del derecho público.

Dentro de la teoría del derecho público se encuentra la teoría civilista, - que establece que la relación de la función pública se deriva de la capacidad -- del estado para contratar y del servidor público, para poder contratarse; y del consentimiento de ambas partes para celebrar un contrato, además de existir prestaciones recíprocas al proporcionar el servidor público sus servicios a cambio - de una compensación pecuniaria que recibe el Estado.

Esta teoría pretende encajar las relaciones que surgen de la función - pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que se

---

(18) BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**, Tomo II, Argentina, 3a. Edición  
Pág. 23.

alude a un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Esta teoría debemos de descartarla pues el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen del derecho público, independientemente de que en "...la función pública, - los empleados y funcionarios sean titulares de las diversas esferas de competencia en los que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico o de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua sin - que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia - jurídica para obstruir la satisfacción del interés general." (19)

Como ya se ha manifestado, la función pública, no es de carácter privado, - y por ende, no tiene su origen en un contrato civil, por el contrario es derivado del derecho público, por lo que posee tal carácter.

La teoría publicista, establece que la relación del servicio público no - solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento

---

(19) FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, trigésimasegunda edición, Editorial Porrúa, México 1993, Pág. 131.

del particular; esta relación se entabla por una obligación que se impone por el poder público.

Al respecto, podemos ver que esta teoría no es válida para nuestro sistema jurídico, pues contraviene lo establecido en la garantía individual de libertad de trabajo, concebido en el artículo quinto de nuestra Carta Magna, en -- donde se establece que toda persona tiene el derecho de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Asimismo, establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo por la pena impuesta por autoridad judicial.

En la teoría contractual, se considera que la función pública "nace de un -- contrato administrativo desde el momento que considera un concurso de la voluntad del estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe -- que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o carga no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los -- servicios y la remuneración que sí lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que -- los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, -- pues en primer lugar, dentro del derecho civil se reconoce la existencia de -- los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las -- condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere, y en segundo lu--

gar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el servidor público, - con conocimiento de causa, consiente desde el principio que el Estado puede va riar las condiciones originales de acto". (20 )

Esta tesis no es aceptable, pues infligen serios quebrantos a la noción - clásica del contrato, además no hay un texto legal expreso que determine qué - clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato y, en cambio, si hay - textos legales que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros -- actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley, o co- mo la sentencia que dicta una autoridad jurisdiccional. Por otra parte, la - necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la fun- ción y carácter del contrato, pues éste constituye una institución encaminada - a satisfacer necesidades privadas de los hombres.

Por lo que se refiere a la Teoría del Acto Unión, se puede decir que "El - acto que origina el nombramiento de un servidor público no es un acto unilate- ral del Estado, ya que no puede imponerse obligatoriamente, así como tampoco - es un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. En - tal virtud, debemos considerarlo como un acto distinto que reúne las siguien- tes características: está formado por la concurrencia de las voluntades del - Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efec- to jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es el condicionar -- la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes - que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que co- rresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público." (21)

---

(20) IDEM. Pág. 132.

(21) IBIDEM. Pág. 133.

Este acto que condiciona la aplicación del estado legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto unión.

El nombramiento puede ser realizado por acto de una sola voluntad, o bien por el acuerdo de varias voluntades y es aquí pues que esas varias voluntades se funden en una unidad, la cual tiene el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad.

En cuanto a la postura de la legislación mexicana, comentaremos que con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Esta Ley define como trabajadores al Servicio del Estado, como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros al Estado. Establece las categorías de servidores públicos: los de confianza, quienes pueden ser nombrados o removidos de su cargo libremente, y los empleados de base, sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley (artículos 3o., 4o., 5o. y 6o.).

Esta Ley excluye, además de los servidores públicos de confianza, a los miembros del Ejército y Armada de México, al personal motorizado, los miembros del servicio exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los estable

cimientos penales y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios.

Cabe destacar que esta ley excluye a los servidores públicos antes mencionados, por contar con una regulación especial, como en el caso de las fuerzas armadas, o por estar contratados bajo un régimen distinto del regulado -- por la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; sólo -- hacemos esta referencia para poder determinar la postura de la legislación -- mexicana, al respecto y por ende no entraremos a su estudio.

En relación a la función pública, la legislación mexicana se inclina a -- la teoría del acto unión o acto condición, toda vez que como lo podemos ob---servar, los artículos 3 y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servi--cío del Estado, considera claramente que dicha función pública se realiza por un acto que, aunque tiene el carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal y un caso individual, toda vez que estos pre--ceptos establecen que el empleado público, presta sus servicios en virtud de -- nombramiento o por figurar en las listas de raya.

Para concluir este tema es importante señalar que por lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que maneja dos tipos de servidores públicos: los empleados y los funcionarios, sólo que no hace la distinción en una forma abierta y descriptiva como lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo se -- limita a denominarlos como servidores públicos.

Las obligaciones conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los establece su artículo 47, como un código de conducta que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones.

### 2.3 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Antes de entrar al estudio de la responsabilidad, haremos una breve referencia a los conceptos de deber jurídico y de obligación, toda vez que no es posible que exista responsabilidad, sin que exista previamente un deber jurídico y una obligación.

El deber jurídico, en sentido amplio, lo definimos como la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescriba una norma de derecho. El deber jurídico en sentido amplio, es el género, y éste tiene sus especies:

El deber jurídico, en sentido estricto, es "La necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya en favor de la colectividad, ya de persona determinada". (22)

---

(22) GUTIERREZ y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Editorial - - Porrúa, México, 1990, 7a. Edición, Pág. 29.

Otra especie del deber jurídico en sentido amplio, es la obligación lato sensu, la cual define Gutiérrez y González, como "la necesidad jurídica de -- cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial (pecuniaria -- o moral) en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir, o en favor de un sujeto que ya existe". (23)

La obligación lato sensu, tiene dos variantes: la obligación en sentido estricto y el derecho de crédito convencional.

La obligación en sentido estricto, es la necesidad jurídica de mantenerse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir.

El derecho de crédito convencional, lo definimos como la necesidad jurídica que tiene una persona denominada, obligado-deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, denominada acreedor, que le puede exigir, una prestación de carácter patrimonial.

La última especie de deber jurídico en sentido amplio, es el derecho de crédito indemnizatorio o derecho personal indemnizatorio, el cual es definido por Gutiérrez y González como "La necesidad jurídica que tiene una persona, - llamada obligado-deudor de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, - llamada acreedor, que le puede exigir la restitución de una situación jurídica al estado que tenía: A) Antes de producirse la violación ilícita de un --

---

(23) IBIDEM. Pág. 32.

deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu que causa un --  
daño imputable al deudor, o B).- Un hecho ilícito que causa un daño, originado  
sin culpa en a).- Una conducta o un hecho previsto por la Ley, como objetiva-  
mente dañoso (responsabilidad objetiva, tricto sensu). b).- Bien por el em-  
pleo de un objeto que la Ley considera en sí mismo peligroso (responsabilidad  
objetiva por riesgo creado), c).- Bien finalmente, por la realización de una  
conducta errónea de buena fe (responsabilidad objetiva por conducta errónea)"  
(24).

En el Derecho, y en forma lato sensu, la responsabilidad puede concebir-  
se como la obligación de dar satisfacción y responder por los daños ocasiona-  
dos con las propias acciones.

Es objeto de este rubro que analizaremos, las formas de responsabilidad que  
de acuerdo a las ramas del derecho, consideramos adecuados a tratar.

En la rama del derecho privado, en concreto en el derecho civil, la doc-  
trina ha distinguido dos tipos de responsabilidad.

**Responsabilidad objetiva y responsabilidad por hecho ilícito.**

En relación a la responsabilidad objetiva, los romanos estaban de acuer-  
do en indemnizar por un daño causado, aún y cuando no mediara culpa. Fueron-  
casos esporádicamente registrados, pero podemos considerar que esta variante-

---

(24) IDEM. Pág. 34.

de la responsabilidad tuvo su cuna en el Derecho Romano.

Al evolucionar las técnicas de producción, en el siglo XIX, diversos autores intentaron sustituir el concepto de culpa por el de riesgo determinado que "...el hombre debe ser responsable, no solamente del daño que causa por su culpa, sino aún del que es consecuencia de su simple hecho; desde el momento en que ejerciendo su actividad causa un daño a otro, le debe reparación". (25)

De lo anterior, se desprende que existe, dentro de la responsabilidad objetiva, la responsabilidad por riesgo creado, la cual definiremos como -- "La conducta que impone el Derecho de reparar el daño y el perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente."(26)

Siguiendo la misma línea de Gutiérrez y González, podemos concluir que la responsabilidad objetiva "Es la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurí-

---

(25) CAPITANT, Henri. Prefacio de la 1er. Edición del Tratado de Responsabilidad Civil, Delictuosa y Contractual. H y I Mazeaud. Tomo I, Editorial - Colmex, México. Pág. 9.

(26) GUTIERREZ y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit. Pág. 669.

dica al estado que tenfa, y que le causa un daño, originado por : a).- Una - conducta o un hecho previsto por la Ley como objetivamente dañoso, b).- El - empleo de un objeto que la Ley considera en sí mismo peligroso, o c).- Por - la realización de una conducta errónea de buena fe". (27)

Por lo que respecta a la responsabilidad por hecho ilícito, vamos a comenzar por hacer una referencia sobre las diversas definiciones que sobre esta variante de la responsabilidad, se ha dado a lo largo de la historia.

Para Bonasi, la responsabilidad por hecho ilícito es "la obligación de soportar la reacción que el ordenamiento jurídico vincula al hecho dañoso".- (28)

En efecto, este tipo de responsabilidad, obliga al sujeto que incurrió en ella a responder por mandamiento de ley, ante sus acciones u omisiones y, que en virtud de ellas se haya causado un daño. Este concepto es justo y -- preciso, pero para efectos de estudio y análisis, transcribiremos la definición de Gutiérrez y González, quien la explica como "... una conducta que consiste en restituir las cosas al estado que tenían, y de no ser posible, en el pago del daño y perjuicio causado por una acción u omisión de quien las -

---

(27) IDEM. Pág. 668.

(28) BONASI BENUCCI, Eduardo. *La Responsabilidad Civil* N. 1. José Ma. Bosch-Editor. Barcelona 1958. Pág. 7.

cometió por sí mismo, o esa acción u omisión permitió que se causaran por -- personas a su cuidado o cosas que posee, y que originó la violación culpable de un deber jurídico stricto sensu, o de una obligación lato sensu previa, - en cualquiera de sus dos especies." (29)

Estas son pues, las consideraciones necesarias para entender y comprender el origen y efecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Para entrar en materia de estudio una vez analizadas las formas de responsabilidad de acuerdo a las ramas del derecho, procederemos a estudiar la responsabilidad de los servidores públicos.

Como ya hemos visto, el concepto de responsabilidad es muy amplio, pues tiene un contenido moral, social, político y jurídico a la vez. "La noción-jurídica de responsabilidad presenta dos vertientes para ser consideradas para su estudio: desde la perspectiva del Derecho Penal y la del Derecho Civil." (30)

El estudio de la responsabilidad, en sus aspectos distintos, no puede ser analizada en forma aislada ni abstracta, pues es un ingrediente social y moral de la conducta humana como miembro social.

---

(29) GUTIERREZ y GONZALEZ, Ernesto. Ob. Cit. Pág. 486.

(30) GALINDO GARFIAS, Ignacio. "Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos". *Revista Mexicana de Justicia* N. 4, Vol. III, Oct. Dic. México, 1985, Pág. 43.

Para el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, la -- analizaremos en las siguientes especies: política, administrativa, penal y -- civil.

El servidor público es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de un cargo, que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento-jurídico que rige el ejercicio del cargo, empleo o comisión que desempeña. En este sentido, responsabilidad en lato sensu, "... es el compromiso u obliga--ción de acatar los deberes que impone el cargo... estar a las consecuencias -- del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servi--dor público, por grupo social." (31)

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públi--cos, podemos ver los deberes que impone a los servidores públicos, deberes -- que son de distinta índole unos de otros, y producen distintos efectos.

La responsabilidad política tiene un sentido de indignidad hacia el ser--vidor público responsable, su contenido es ético, de reproche público, pues -- ha defraudado la confianza que la sociedad depositó en su persona para reali--zar el cargo de los destinos del país.

La responsabilidad administrativa tiene como fin la disciplina. Es así, que cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a-

---

(31) IDEM. Pág. 45.

infringir alguna de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es acreedor a las sanciones que - la misma Ley establece y que serán analizadas más adelante.

Si la conducta de un servidor público, se llega a encuadrar en un delito contemplado en el título décimo del Código Penal, la responsabilidad se - traduce en penal y será castigada penalmente según el delito que ésta haya - cometido, aquí aparece otra sanción, y es reparar el daño causado a la na - ción, daño de carácter patrimonial o económico, incluso, reparar los daños - causados a un particular.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contiene disposiciones sobre la responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se refiere de manera somera al indicar como sanción a un servidor, una sanción económica, que podrá ser hasta de dos tantos del beneficio obtenido o del daño causado al erario de la Hacienda Pública.

Tenemos que poner especial atención a esta incidental referencia de responsabilidad civil en la Ley Federal que nos ocupa. En efecto esta ley, sólo hace referencia al daño causado al patrimonio de la Nación o del causado - a la Hacienda Pública, pero en un país como el nuestro, organizado en bases - democráticas y representativas y que por ende es del pueblo, en donde radica la soberanía y toma su origen el poder estatal, los servidores públicos de - ben también responder, en la misma forma en que responden al daño causado a - la Nación, al daño que con motivo de su función, negligente o imprudencial, -

le causen a un particular.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encamina su cauce para sancionar a un servidor público que con su conducta ha causado un daño a la Nación; pero con mayor frecuencia, el servidor público daña el patrimonio del particular y es aquí donde el particular se queda sin medio legal para hacer efectivo el exigir la reposición del daño causado por aquel servidor público, que con su investidura pública, transgrede y afecta la economía del pueblo.

De esta manera, "La responsabilidad civil de los servidores públicos, - consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño patrimonial que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no proceden con la máxima diligencia, cuidado, honestidad y eficiencia debida". (32)

Hemos visto pues, que "El servidor público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o personal. La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. Se está en presencia de responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del estado. En este caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado los daños sufridos.

---

(32) IBIDEM. Pág. 50.

Las personales son aquellas que emanan de un delito". (33)

Al inicio de este tema mencionábamos, que no es posible que exista responsabilidad, sin que exista previamente una obligación. (34)

Es así como ya al entrar en materia de estudio se hace necesario señalar -- claramente cuales son aquellas obligaciones que debe observar todo servidor público, a efecto de preservar y respetar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ( Art. 109 Fracc. III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su ---- artículo 47 establece un código de conducta (obligaciones) que todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones. Este artículo consta de 24 fracciones, mismas que ahora transcribimos.

#### 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.

(33) SEMINARIO JUDICIAL FEDERAL IV época, 4a. Sala, T. XXVII, Pág. 50; T. XXIV, 4a. Sala, V época, Pág. 123.

(34) SUPRA Pág. 42

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

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

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

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

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

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de -

quince días continuos o treita discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

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

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

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

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

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener -

o pretender obtener beneficios adicionales a las prestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

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

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

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

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

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

XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de-

las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno - con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un -- empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

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

En el estado de derecho en que vivimos toda acción u omisión lleva consigo una consecuencia jurídica.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como hipótesis normativa, regula la actividad de los servidores públicos, en su artículo 53, establece las sanciones; a que serán acreedores aquéllos servidores públicos que no cumplan con sus deberes jurídicos impuestos, por su solacalidad como tal, conferidos en el artículo 47.

Bajo este punto analizaremos las sanciones administrativas aplicables - por la incursión en responsabilidades administrativas contempladas en el artículo 53 de la Ley en cita, mencionadas de manera somera en temas anteriores.

(35)

I.- Apercibimiento.- Se entiende como una corrección disciplinaria - que consiste en la advertencia de la autoridad para que el servidor público - ejecute su función por el encause legal, con estricto apego a las normas y --

---

(35) SUPRA. Pág. 31.

por ende se le hace saber las consecuencias de derecho a que se puede hacer-  
acrededor en caso de no sujetarse al derecho.

II.- Amonestación.- Se puede conceptuar como aquella medida disciplina-  
ria, por medio de la cual la autoridad hace presente al servidor público la-  
responsabilidad administrativa en que incurrió, a efecto de que en lo sucesi-  
vo se abstenga de ejecutar su función fuera de todo marco normativo.

El medio por el cual la autoridad hace del conocimiento tal responsabi-  
lidad en que incurrió el servidor público, puede ser de manera personal y en  
audiencia cerrada o mediante publicaciones en lugares públicos y visibles. -  
Esta es la principal diferencia entre la amonestación pública y privada.

III.- Suspensión.- Concebimos a la suspensión como el cese temporal de-  
la prestación de servicios públicos y por ende de la percepción de su sala-  
rio.

IV.- Destitución del Puesto.- Es la sanción administrativa por virtud -  
de la cual se separa al servidor público de su cargo.

V.- Sanción Económica.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Ser-  
vidores Públicos, establece que la sanción económica se aplica con motivo de  
la obtención de beneficios en el cargo público, o bien por causar un daño o  
perjuicio por incumplimiento de las obligaciones del servidor público, en el  
ejercicio de su cargo.

Podemos decir que la naturaleza jurídica de la sanción económica, es un derecho de crédito indemnizatorio, a favor del Estado, por un menoscabo sufrido en el patrimonio de la Hacienda Pública, entendida ésta no sólo como la liquidez monetaria del Estado, sino todo aquél bien mueble susceptible de valorarse en dinero.

El incumplimiento de obligaciones puede ser doloso o por negligencia, y si por este incumplimiento de obligaciones se crea un daño patrimonial, surge entonces el Derecho de Crédito Indemnizatorio. Al respecto es importante recordar la definición que Gutiérrez y González, hace de tal concepto. (36)

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar Empleos, Cargos o Comisiones en el Servicio Público.- Esta sanción es la que prohíbe el ejercicio de una función pública durante un período de uno a veinte años, según la gravedad de la responsabilidad, en la que haya incurrido y de acuerdo al monto o lucro obtenido o del daño o perjuicio causado.

2.4 SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION HOY SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

(Diario Oficial de la Federación 28 de Diciembre de 1994).

Con motivo de la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en la que se recogió como un

(36) Ver SUPRA (24)

claro reclamo popular, la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la nación, fue lo que dio vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad.

Es así como en cumplimiento a los compromisos asumidos en su campaña -- presidencial, el Ejecutivo Federal, presentó en el año de 1982, un paquete de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismas que al someterse al procedimiento legislativo y tras un largo debate en el seno del H. Congreso de la Unión y al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, con vigencia a partir del 1.º de enero de 1983, particularmente en su artículo 32 bis, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación, y de control disciplinario, en lo tocante, ésto último a las responsabilidades de los servidores públicos, al encargarse de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su intervención en lo relacionado con los ordenamientos legales, fue en la Ley de Entidades Paraestatales; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la de Obras Públicas, la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, etc., completando así el Sistema de Control de Evaluación de la Gestión Pública.

Como es fácil comprender, las responsabilidades en el ejercicio de las-

comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requieran la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades, por lo que había que tomar las medidas del caso, para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos - en el desuso de sus deberes genéricos y específicos y en su caso denunciar - oportuna y eficazmente las irregularidades que fueran delictuosas ante el Ministerio Público; todo ello motivó la creación de esta Dependencia del Ejecutivo Federal que nos ocupa, misma que inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de fecha 19 de enero de 1983, el cual fue abrogado por el --- nuevo Reglamento Interior de la propia Secretaría de fecha 13 de enero de --- 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero. Este reglamento establece la competencia y organización de la Secretaría.

Es interesante señalar el comentario que hace Herrera Pérez, al manifestar que "La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - fue adecuada y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación también lo fue, sólo que no es muy afortunado el nombre que se le dio puesto que no es Contraloría General de la Federación, ya que sólo tiene facultades para intervenir dentro del Poder Ejecutivo, ni siquiera dentro -- de los otros dos poderes que integran el Estado Mexicano, y mucho -- menos puede intervenir en las entidades federativas que son las que integran

a la Federación, por lo tanto es un error llamarle Contraloría General de la -  
Federación.

Por lo anterior el nombre que nos parece más adecuado es el de "Secretaría  
de la Contraloría General de la Administración Pública Federal". (37)

Al respecto, en la presente administración bajo el Gobierno de Ernesto --  
Zedillo Ponce de León, también se consideró conveniente hacer una modificación,  
al nombre de tal Secretaría, es así que con fecha 28 de Diciembre de 1994, se -  
publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto emitido por el H. Con-  
greso de la Unión con el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones-  
de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de manera específica  
al punto de estudio, en su artículo 26 señala que "Para el despacho de los asun  
tos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las --  
siguientes dependencias". Es aquí en donde entre otras queda establecido el -  
actual nombre de la multitudada Secretaría para quedar como "Secretaría de Con-  
traloría y Desarrollo Administrativo".

Las funciones básica de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Adminis-  
trativo las podemos consultar en las veinticinco fracciones del artículo 37 de  
la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde, de manera ---  
amplia, se establece la competencia de la Secretaría de Contraloría, sus facul  
tades y funciones.

---

(37) HERRERA PEREZ, Agustín.- *Las Responsabilidades Administrativas de los Ser-  
vidores Públicos*.-2a. Edición, Editorial Carsa, S.A. México 1992. Pág. 135

## 2.5 FACULTADES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO.

En este punto, realizaremos una breve explicación de las facultades y restricciones que poseen los órganos de control interno de las dependencias del Ejecutivo Federal, de los organismos descentralizados y empresas paraestatales; asimismo, haremos un breve comentario sobre las facultades que tienen las Contralorías Generales de los Estados de la Federación para aplicar la ley en estudio.

Iniciaremos con los Organos de Control Interno como órganos facultados para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Al respecto señalaremos que el artículo 49 de la ley en cita, establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública contarán con unidades específicas de fácil acceso a fin de que la ciudadanía presente sus quejas o denuncias en contra de actos de sus servidores públicos, que hayan sido realizados fuera de los principios de legalidad, honradez, eficiencia y eficacia y que puedan dar origen a responsabilidades administrativas, debiendo atender dichas quejas o denuncias y dar su pronta solución.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta a estos Organos de Control Interno, para aplicar la propia ley, desahogar los procedimientos administrativos en ella concebidos y en el ámbito de su competencia aplicar las sanciones administrativas a aquellos servidores públicos que con su conducta u omisión violan el código de conducta ya referido y plasmado en el artículo 47 de la ley mencionada.

Aunado a lo anterior, cada una de estas dependencias y organismos, poseen su propio reglamento interior, y es en éste donde se confirma la voluntad del legislador de delegar las facultades, con sus restricciones por naturaleza a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, y demás órganos mencionados para aplicar la ya multicitada ley.

Todos estos órganos, están facultados para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente al Título Tercero, pues el Título Primero y Segundo se refiere a la responsabilidad política y declaración de procedencia, la cual sólo les compete a la Cámara de Diputados y Senadores, como ya lo hemos visto desahogar el juicio político y el desafuero; el Título último, se refiere al registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, y para el cual sólo la Secretaría de Contraloría está facultada para llevarlo a cabo.

En cuanto al Título Tercero, el cual está dedicado a las responsabilidades administrativas los órganos de control interno ya referidos, tienen las siguientes restricciones:

El artículo 60 de la Ley Federal en cita, establece que las Contralorías Internas no pueden imponer sanciones económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces al salario mínimo, debiendo turnar los autos a la Secretaría de Contraloría para los efectos de la determinación de la sanción económica.

Por su parte, el artículo 62, establece que cuando existan responsabilidades mayores, sólo la Secretaría será la competente para abocarse directamente al asunto. Al respecto, únicamente hace falta definir claramente cuales son las

responsabilidades mayores.

Las Contralorías Generales de los Estados, también se encuentran facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las partes integrantes de la Federación son los 31 Estados de la República y el Distrito Federal, cada uno de los estados posee su propia legislación, la cual, no puede contravenir lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por las Leyes Federales.

Bajo este rubro, cada una de las entidades federativas posee su propia legislación de responsabilidades de los servidores públicos, misma que es aplicada por la Contraloría General Estatal.

Constitucionalmente hablando, los órganos de control estatal, están facultados para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto el artículo 26 constitucional, fija las bases de la planeación nacional y hace referencia a la relación Federación-Estado, en la que el Ejecutivo Federal puede efectuar acciones coordinadas con los gobiernos de las entidades federativas, lo cual se concreta mediante los Convenios Unicos de Desarrollo. En este marco, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República, para que con la participación de las Contralorías Estatales, se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los estados para Programas de Desarrollo Regional y para el Programa Nacional de Solidaridad.

De lo anterior, se desprende que las Contralorías Estatales, tienen la facultad para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente cuando los servidores públicos estatales incurran en responsabilidad administrativa por la malversación de fondos y recursos federales, siempre y cuando se hayan suscrito los respectivos Convenios Unicos de Desarrollo entre el Gobierno del Estado y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; en los demás casos, sólo se podrá aplicar la legislatura local de responsabilidades de los servidores públicos que para tal efecto haya expedido la legislatura local del estado.

## 2.6 QUEJA O DENUNCIA ANTE LAS ENTIDADES, DEPENDENCIAS O SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Antes de iniciar el estudio del tema, es importante dejar claro la diferencia entre queja o denuncia.

"Queja es el acto mediante el cual una persona hace del conocimiento de la autoridad administrativa el incumplimiento de las obligaciones legales y administrativas por parte de algún servidor público, cuando dicho incumplimiento le cause agravio. Denuncia es el acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de delito o infracción a alguna disposición jurídica. En materia de responsabilidades, es el acto por el cual una persona hace del conocimiento de las autoridades administrativa el incumplimiento de obligaciones legales y administrativas por parte de algún servidor público, aún cuando no le cause agravio alguno". (38)

(38) "INFORMACION BASICA SOBRE EL MECANISMO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS". S.P.P., Programación y Presupuesto, Oficialía Mayor, Unidad de Contraloría Interna.

En tal virtud podemos concluir que los motivos que originan una queja, le afectan de manera directa al quejoso, no así en el caso de la denuncia, toda vez los hechos origen de la denuncia no causan agravio alguno al denunciante.

Como ya lo mencionamos anteriormente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que en cada entidad o dependencia deberá establecerse una unidad de quejas y denuncias para que todo ciudadano tenga fácil acceso a la presentación de cualquier queja o denuncia en contra de algún servidor público por alguna irregularidad administrativa que haya cometido.

En efecto, para que los órganos de control, puedan iniciar una indagatoria tendiente a conformar la presunta responsabilidad de un servidor público, es necesario que la Contraloría tenga conocimiento de la irregularidad del servidor, y para tal efecto cuenta con dos medios, la queja y la denuncia, las cuales al ser presentadas deberán ir firmadas y en lo posible acompañadas de las pruebas necesarias, con lo que se iniciara una investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades, como sería la recepción, ratificación y admisión.

Estas fases como se mencionó, son preparatorias del inicio del procedimiento disciplinario y no corresponden al procedimiento mismo, al cual le corresponden otras características de mayor formalidad que veremos más adelante. (39)

Por supuesto las entidades, dependencias y sobre todo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la queja o denuncia podrá de oficio allegarse todas las pruebas necesarias para acreditar la responsabilidad de un servidor público.

## 2.7 PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION.

Una vez que se ha presentado una queja o denuncia la autoridad correspon--  
diente iniciara el procedimiento de investigación.

Si bien una queja o denuncia puede dar origen a un procedimiento administra--  
tivo, ésta no es una regla general, ni siempre se produce esta consecuencia, --  
pues en muchos casos, el archivo será el destino de una queja o denuncia por --  
improcedencia, de esta manera, el período comprendido entre la recepción de una  
queja y denuncia y el inicio del procedimiento disciplinario a través de la no--  
tificación de la citación a audiencia o el oficio o memorándum que ordena se --  
archive la promoción por improcedente, constituye propiamente dicho un período--  
indagatorio o de investigación, cuya importancia es de tal magnitud, que de sus  
conclusiones preliminares le permitirán a la autoridad determinar si ha lugar a  
la incoación del procedimiento respectivo.

La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la exis--  
tencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroboran--  
do si son veraces los hechos asentados en ésta, y si de tales pueden presumirse  
como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

En efecto, el quejoso o denunciante debe de aportar todos aquellos elemen--  
tos, ciertos y precisos que configuren la responsabilidad del servidor público--  
imputado, o bien, que puedan dar un cause a la investigación para determinar el  
origen del acto irregular, tal es el caso de los testigos del quejoso o denun--  
ciante, documentales y demás medios de prueba establecidos por la ley, inclu--  
yendo la declaración protestada en términos de ley del propio quejoso o denun--

ciante.

En ocasiones, la queja o denuncia no contiene pruebas, lo que no implica -- que la autoridad deba de abstenerse de actuar, en estos casos deberá de acudir a todos aquellos informes rendidos y declaraciones realizadas, ya sea por autoridades o particulares, mismos que puedan dar luz al origen de los hechos en -- investigación.

Es importante dejar claro que en ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir un asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento.

Si de las investigaciones realizadas, se acredita la presunta responsabilidad de un servidor público, se procederá en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dando inicio así - al desahogo del procedimiento administrativo disciplinario.

## **2.8 DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

Como lo mencionamos en el punto anterior, una vez integrada la presunta responsabilidad de un servidor público, el órgano de control, si no han prescrito - sus facultades, deberá citar a dicho servidor para una audiencia en la que se - le harán del conocimiento las irregularidades que se le imputan, se le respetara su derecho de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor, respetando así las garantías de legalidad y audiencia,

consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, para así poder ser oído y vencido en juicio.

#### 2.8.1 AUTO DE INICIO.

Es importante señalar que en el procedimiento administrativo disciplinario es el "Proveído de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario", el que da formalidad al inicio del procedimiento y cuenta con los siguientes elementos:

- Lugar y fecha en que se emite;
- Nombre o nombres de los promoventes;
- Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará origen al procedimiento administrativo de responsabilidades;
- La orden para citar al o a los presuntos responsables;
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada; y
- La firma de la autoridad que emite el Proveído de Inicio.

#### 2.8.2 GARANTIA DE AUDIENCIA AL SERVIDOR PUBLICO PRESUNTO RESPONSABLE.

Todo sujeto, por el solo hecho de estar en territorio nacional, es acreedor de las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16. Es el caso que ninguna persona puede ser privada de su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos,

sin antes haber causa justificada, fundada y motivada, y haber sido oído y vencido en juicio seguido ante Tribunal competente, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento aplicable al caso.

Ya ubicados en el marco constitucional, podemos determinar que en el procedimiento en estudio, también deben ser respetadas dichas garantías.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64 concibe el respeto a la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo disciplinario de la siguiente manera.

Mediante citatorio escrito, el presunto responsable deberá ser citada una audiencia, citatorio que deberá tener los siguientes requisitos:

- Se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades administrativas que se le imputen;
- Se le indicará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- Se le señalará el derecho que tiene a ofrecer pruebas y a alegar en la misma lo que a su derecho convenga, y
- El derecho que tiene a nombrar defensor y a asistir con él a la mencionada audiencia.

A esta audiencia también deberá asistir el representante de la dependencia o entidad a que pertenezca el servidor público presunto responsable, que para tal efecto haya sido designado, el que podrá alegar lo que a su derecho convenga.

También es importante mencionar que la audiencia a que se hace mención deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación y el de audiencia.

En la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en la que deberá estar apercibido de declarar con verdad, y deberá ser debidamente firmada por todos los que en ella intervinieron.

### 2.8.3 SUSPENSION DEL SERVIDOR PUBLICO PRESUNTO RESPONSABLE.

Resulta necesario mencionar, que dada la importancia del procedimiento de responsabilidades que se seguirá o que se sigue en contra de un servidor público presunto responsable, o si a criterio de la autoridad administrativa así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones y del procedimiento, se podrá suspender temporalmente al o a los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones.

Al efecto el artículo 64 fracción IV de la ley de la materia establece que se podrá determinar la suspensión temporal en cualquier momento previa o posteriormente al citatorio mencionado en el punto anterior.

También señala la misma fracción que dicha suspensión temporal no prejuzga sobre responsabilidad que se le imputa al servidor público, es así que en la determinación que se haga para la suspensión del o los servidores públicos se hará constar expresamente esta salvedad.

Dicha suspensión temporal decretada en contra de un servidor público, suspende los efectos de su nombramiento y por ende la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que le sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

El mismo párrafo establece que tal suspensión temporal cesará cuando así lo resuelva la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo.

El tercer párrafo de la fracción que se comenta, señala que cuando los servidores públicos, suspendidos temporalmente no resultaran responsables de las infracciones que se les imputaron, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, es decir reinstalados en el desempeño de su empleo, o comisión y --- además se les deberán cubrir las percepciones que debieron haber percibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Para efectos de la suspensión temporal de los servidores públicos, implicados en un proceso administrativo de responsabilidades, se establece una excepción, ya que se deberá pedir autorización del Presidente de la República si el nombramiento del servidor público corresponde al Titular del Poder Ejecutivo, --- también se deberá recabar dicha autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió la ratificación de éstas en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 2.8.4 PRACTICA DE DILIGENCIAS NECESARIAS.

Todo procedimiento que pretenda ser justo, deberá considerar el resultado de las constancias o elementos de prueba aportados por las partes, así como los resultados que arrojen las diligencias practicadas, para poder tomar una determinación, por lo que acertadamente la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que "Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias".

Dentro de la audiencia que ya hemos mencionado, se pueden ofrecer toda clase de pruebas toda vez que la ley no establece ninguna limitación, siempre y cuando dichas pruebas tengan relación con los hechos que se investigan y que no vayan en contra de la moral, las buenas costumbres y el derecho; para el efecto la autoridad administrativa, deberá allegarse de mayores elementos de convicción a fin de que sean tomados en cuenta al momento de emitir resolución, podrá entre otras practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, etc.

#### 2.8.5 RESOLUCION ADMINISTRATIVA

La fracción segunda del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, resolverá sobre -

la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones correspondientes.

De aquí se desprende dos tipos de resoluciones, mismas que analizaremos:

Si el servidor público o servidores públicos a quienes fueron imputadas --- irregularidades y responsabilidades con motivo del desempeño de su función, en el curso del procedimiento administrativo lograron desvirtuar, mediante elementos de prueba dichas imputaciones y con los mismos elementos de prueba, logran probar la veracidad de su dicho, entonces la Secretaría deberá resolver determinando la inexistencia de responsabilidad administrativa mediante resolución --- absoluta; y si por el contrario no lograran desvirtuar, las irregularidades y responsabilidades que les fueron imputadas entonces dicha autoridad deberá -- imponer las sanciones administrativas correspondientes, mismas que ya hemos analizado, constituyéndose así una resolución condenatoria.

El artículo 54 de la misma Ley establece los siguientes elementos que tienen que ser valorados para la determinación de la sanción administrativa que debe imponerse.

"I.- 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 a ella,"

Al respecto podemos decir que las variantes de la gravedad irán de acuerdo con el monto del daño causado o del lucro obtenido, o bien por conductas -- del infractor y las repercusiones sociales del mismo.

"II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;"

Serán circunstancias socio-económicas, su grado de estudios, nivel jerárquico, percepción líquida mensual, procedencia de la percepción, estado civil e inclusive el número de dependientes económicos, etc.

"III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;"

El nivel jerárquico, además de otorgar o representar una circunstancia socio-económica, también otorga un grado de responsabilidad del servicio público. En lo referente a los antecedentes, podemos referirnos a los tipos de procedimientos a que ha sido sujeto y por qué autoridad ha sido sancionado. Respecto a las condiciones del infractor, trata el origen de la relación laboral (de confianza, base, de raya o de honorarios).

"IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;"

Atiende principalmente a la forma real en que el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa.

"V.- La antigüedad del servicio;"

"IV.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

"VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones;"

Es de suma importancia para el órgano de control el monto a que se refiere esta última fracción, pues de ello depende, en gran parte la sanción a aplicar y la facultad para aplicarla.

Con excepción a la resolución condenatoria, las dependencias y la Secretaría, en sus ámbitos de competencia, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que 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 cinco veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. (Artículo 63 de la ley en comento)

A este tipo de resolución, de abstención de sanción, no podría darsele la categoría de absolutoria, pues el servidor público si infringió sus obligaciones como tal, pero la gravedad es mínima y el daño causado también.

En los casos en que exista un daño económico pero el monto de éste no amerite una sanción, o bien, que existiendo un daño económico superior a cien veces el salario mínimo, se aplique una sanción, esa abstención de sanción no implica el resarcimiento del daño causado, excepto en el daño económico y para ello el Estado cuenta con un medio de recuperación del daño económico causado, siendo esta medida el denominado pliego de responsabilidades y el pliego preventivo de responsabilidades, los cuales encuentran su fundamento legal en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como el Reglamento de dicha Ley, constituyéndose en Créditos Fiscales, que serán cobrados mediante el procedimiento administrativo de ejecución contemplado en el Código Fiscal de la Federación artículo 145 y por ende sólo nos limitaremos a mencionarlo, pues su estudio, corresponde a otro motivo de investigación.

#### 2.8.6 RECURSO DE REVOCACION

El artículo 72 de la ley que se comenta establece que: "Las resoluciones - por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación -- que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El trámite del recurso de revocación lo señala el artículo mencionado para lo cual se sujetará a las normas siguientes:

"I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.-Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas."

Ahora bien dentro del recurso de revocación se podrá tramitar el incidente de suspensión de la resolución impugnada, lo cual es un acierto toda vez que la suspensión del que causa agravios, en este caso al servidor público, es el motivo de su impugnación, cuyas reglas se señalan en el artículo 72 de la misma ley.

Por otro lado, el artículo 73 de dicha ley, otorga al servidor público afectado la opción de interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa o de impugnar la resolución directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante lo anterior, en el caso de que el servidor público haya optado por interponer el recurso de revocación, la propia ley establece que la resolución que se dicte en el recurso de revocación, será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado la misma ley en su artículo 74, establece la posibilidad de que la Secretaría o el Superior Jerárquico impugnen las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

Tratándose de sanciones administrativas impuestas en resolución firme la -- multicitada ley en su artículo 75, señala que se llevarán a cabo de inmediato -- en los términos que disponga la resolución. Así mismo establece que la suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a servidores públicos de confianza surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideraran de -- orden público.

También señala que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución, se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente, es decir a las Leyes laborales aplicables. Es importante mencionar que el legislador no contempló la inhabilitación de los servidores públicos de base, aún y -- cuando también se establece como sanción.

En cuanto a las sanciones económicas que se impongan, se señala en el tercer párrafo del mismo artículo, que constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución y que, como ya se mencionó anteriormente se encuentra contemplado en el Código Fiscal de la Federación, como Procedimiento Administrativo de Ejecución. (40)

#### 2.8.7 PRESCRIPCION

La prescripción es una forma de extinción del procedimiento administrativo.

La palabra prescripción nos da la idea de terminación, de fin. En tal sentido la definición de prescripción se puede concebir como "la extinción de un derecho por el transcurso del tiempo sin que aquel derecho se reconozca o se ejercite." (41)

La palabra prescripción, deriva del vocablo latín *praescriptio-tionis*.

La prescripción es "La facultad o derecho que la ley establece a favor del deudor, para que se excepcione validamente y sin responsabilidad de cumplir con la prestación debida, o para exigir ante la autoridad competente la declaración de que ya no se le puede exigir en forma coactiva la prestación debida, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley a su acreedor para hacer efectivo su derecho." (42)

(40) SUPRA, pág. 75

(41) ENCICLOPEDIA SALVAT, Tomo 10, Salvat Editores, España 1971, pág. 2749.

(42) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*. Edit. Cajica, México 1987 6a. Edición, pág. 652.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

El Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la - República en Materia Federal, en su artículo 1135, define a la prescripción como el medio de liberarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece los plazos de prescripción a que se sujetarán el superior jerárquico y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la imposición de sanciones administrativas, y éstos son los siguientes:

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

II.- En los demás casos prescribirán en tres años." (Art. 78 fraccns. I y II)

También señala que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir -- del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; así mismo, que tales casos de prescripción se interrumpirán al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por la misma ley.

**CAPITULO 3**  
**JUICIO ORDINARIO CIVIL**

### 3. JUICIO ORDINARIO CIVIL

Dado que se trata de un capítulo que por su naturaleza es amplio en la estructura de sus temas, analizaremos en forma breve sus fases procesales de tal manera que se destaquen aquellas etapas que tengan similitud con el procedimiento administrativo disciplinario, cumpliendo así con el objetivo del tema de investigación.

#### 3.1 DEMANDA Y EMPLAZAMIENTO

"Demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional e inicia un proceso." (43)

La palabra demanda conyeva en sí el sentido de la solicitud, la petición, la súplica etc., y como se puede observar, la demanda en el tema que nos ocupa es una petición que se expone por medio de un escrito claro, en el cual el actor reclama lo que a su parecer considera un derecho.

Por su parte los juristas Mauro Miguel y Romero y Carlos Miguel expresan -- que "Para el inicio de un proceso es necesaria la formulación de una demanda, hecha ante el juez competente, quien tiene la obligación de tramitarla, salvo --

---

(43) OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Harla, México 1985. 2a. Edición. Pág. 50.

si carece de algún requisito legal, y en su caso comunicarsela al demandado..."(44)

El escrito de demanda en la práctica forense mexicana contiene una estructura formal, al respecto Ovalle Favela menciona 4 puntos básicos como son: "el proemio, los hechos, el derecho y los puntos petitorios, los cuales, afirma el jurista...Tienen una doble relación lógica con las etapas procesales y con la sentencia." (45)

En lo que se refiere a las etapas procesales de primera instancia, podemos señalar que la primer etapa es la expositiva en la cual las partes van a exponer sus pretensiones al juez, la segunda etapa, la probatoria va encaminada a demostrar los hechos, en tanto que la tercera, la de alegatos a demostrar el derecho, en la etapa resolutive se decidirá sobre el litigio sometido a proceso, esto es, si se condena o no al demandado a desocupar un bien; a pagar una cantidad de dinero o si se declara la nulidad de un contrato, se disuelve el vínculo matrimonial, etcétera.

"La relación de la estructura formal de la demanda con la sentencia, se explica fácilmente si se recuerda que la demanda es una petición de sentencia, y ésta resuelve sobre aquella." (46)

Volviendo a la práctica forense mexicana, la estructura formal que suele tener una demanda, además de los que señala Ovalle Favela como básicos, se en-

(44) MIGUEL Y ROMERO, Mauro y MIGUEL Y ALONSO, Carlos. **Derecho Procesal Práctico**. Tomo I. Madrid, Editorial Imprenta, Casa Martín 1951. Pág. 296.

(45) OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. Pág. 56.

(46) IDEM. Pág. 56.

cuentran otros no menos importantes como son: lugar, fecha y firma.

Por lo que se refiere al emplazamiento es la consecuencia jurídica, que se presenta, cuando ha sido admitida la demanda por el juez que conoce del asunto.

"Emplazar, en términos generales, significa conceder un plazo para la realización de determinada actividad procesal." (47)

Al respecto el artículo 256 del Código de Procedimientos Civiles establece: "Presentada la demanda con los documentos y copias prevenidos, se correrá traslado de ella a la persona o personas contra quienes se proponga, y se emplazará para que la contesten dentro de nueve días."

El emplazamiento del demandado constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el artículo 14 constitucional, que otorga el derecho de defensa en juicio.

Con el emplazamiento se concede al demandado la oportunidad de contradecir o defenderse de la pretensión aducida por el actor.

De manera más clara Pérez Palma señala "El emplazamiento es el acto procesal por medio del cual se hace saber a una persona que ha sido demandada, se le da a conocer el contenido de la demanda y se le previene que la conteste y venga a juicio en defensa de sus derechos, con el apercibimiento, que de no contestarla, se le tendrá por rebelde y por confesados o negados, (según el caso) presuntivamente, los hechos aducidos por el actor." (48)

(47) IDEN. Pág. 58

(48) PEREZ PALMA, Rafael. *Guía de Derecho Procesal Civil*. México. Cárdenas - Editor y Distribuidor. 1988. Pág. 352.

Los efectos del emplazamiento de acuerdo al artículo 259 del Código de Procedimientos Civiles, consisten en prevenir el juicio en favor del juez que -- lo hace; sujetar al demandado a seguir el juicio ante el juez que lo emplazó; imponer al demandado la carga de contestar la demanda; producir las consecuencias de interpelación judicial y originar un interés legal.

De acuerdo a las citas anteriores podemos señalar que todo juicio se inicia con una demanda cuyos requisitos los establece el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 255.

Por su parte el emplazamiento es la consecuencia que procede a la demanda - admitida, cuya finalidad es poner en conocimiento al demandado de ciertos hechos que se le imputan y del plazo para desvirtuarlos, cuyo fundamento se observa en el artículo 256 del ordenamiento legal citado. Es importante mencionar que - dicha formalidad procesal otorgan al demandado las garantías consagradas en los artículo 14 y 16 constitucional.

### 3.2 ACTITUDES QUE PUEDE ASUMIR EL DAMANDADO

Una vez que se ha llevado a cabo el emplazamiento con el que se concede al demandado la oportunidad procesal de defenderse, éste puede asumir la actitud - de contestar o no contestar.

La palabra "contestación" es la acción de contestar y, a su vez, contestar- del verbo latino "contestari" significa responder o sea, hacer frente a aquello que requiere una manifestación de voluntad expresa o tácita.

En el vocabulario procesal, la contestación hace referencia a la respuesta que la parte demandada da a las pretensiones del actor contenidas en el escrito de demanda.

Al efecto en el lenguaje forense, la contestación es al demandado lo que la demanda es al actor.

Ovalle Favela, dice que "si el demandado contesta la demanda, realizará un acto en su propio beneficio; si no lo hace...sólo se colocará en una situación jurídica procesal desfavorable en relación con la probable sentencia..."

(49)

En el escrito de contestación la parte demandada precisa la versión del asunto que se desglosa en la demanda y ha de hacer referencia detallada a todos y cada uno de los puntos de hecho y de derecho que contiene el escrito de demanda.

Al respecto el artículo 260 del Código de Procedimientos Civiles señala que "el demandado formulará la contestación en los términos prevenidos para la demanda."

Las excepciones que se tengan, cualquiera que sea su naturaleza, se harán valer simultáneamente en la contestación y nunca después, a no ser que fueren supervenientes.

En la misma contestación propondrá la reconvencción en los casos en que proceda.

---

(49) OVALLE FAVELA, Joaquín. Ob. Cit. Pág. 69.

Si el demandado en ejercicio de su derecho procesal de defenderse, contesta la demanda, estará decidiendo también el sentido que le dara.

Para el efecto Ovalle Favela, relaciona diversas actitudes que implican la contestación formal de la demanda mismas que a continuación se mencionan:

- 1.- **Allanamiento.**- Aceptar las pretensiones del actor.
- 2.- **Confesión.**- Reconocer que los hechos afirmados por el actor en la demanda son ciertos.
- 3.- **Reconocimiento.**- Admitir el fundamento jurídico de la pretensión del demandante.
- 4.- **Denuncia.**- Pedir que el proceso se haga del conocimiento de alguna otra -- persona, para que también se le dé la oportunidad de defender el derecho -- controvertido y para que, en todo caso, la sentencia que se llegue a dictar en tal proceso también se le pueda aplicar.
- 5.- **Negación de los hechos.**- Negar que los hechos afirmados por el actor, en su demanda, sean ciertos o decir que los ignora por no ser propios.
- 6.- **Negación del derecho.**- Negar que el demandante tenga derecho a las prestaciones que reclama en su demanda.
- 7.- **Excepciones Procesales.**- Oponerse al proceso mismo, aduciendo la ausencia o el incumplimiento de presupuestos procesales.
- 8.- **Excepciones Sustanciales.**- Oponerse al reconocimiento, por parte del juez, de los derechos alegados por la parte actora, afirmando, en contra de las pretensiones de ésta, la existencia de hechos extintivos, modificativos o impositivos de la relación jurídica invocada por el demandante.

9.- Reconvencción o Contrademanda.- Formular nuevas pretensiones en contra de la parte actora, aprovechando la relación procesal que ya se ha establecido. (50)

Como hemos podido observar la contestación es una de las actitudes posibles del demandado ya que asumir otra, sería la de colocarse en situación de rebeldía o sea no contestar.

La contestación a la demanda es sólo una carga y no una obligación, por lo que su omisión no trae como consecuencia una sanción, sino una situación jurídica desfavorable para el que no ha comparecido.

"En el derecho Romano, la comparecencia constituía una obligación, hasta el punto de que el demandado podía ser compelido a hacerlo por la fuerza si bien en etapas posteriores las medidas que habían tenido vigencia para las personas se transformaron en medidas contra sus bienes." (51)

Desde el punto de vista de su significado gramatical, la expresión rebeldía ya ha tomado carta de naturalización en su acepción forense como una actitud -- del sujeto procesal que se abstiene de comparecer en el plazo que le ha sido señalado por el juez.

Arellano García da el siguiente concepto de rebeldía "Es la actitud de un sujeto procesal, actor o demandado, que se abstiene de ejercitar sus derechos o cumplir sus obligaciones dentro de un proceso, con las consecuencias legales y-

(50) IDEM. Pág. 70.

(51) DE PINA, Rafael. CASTILLO LARRAÑAGA, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. México 1988, Pág. 416.

judiciales que proceden ante su actitud de resistencia a la marcha normal del proceso." (52 )

En el ámbito forense existe un vocablo sinónimo que es plenamente equivalente a la rebeldía y es el de contumacia, se pueden utilizar como términos sinónimos, sin embargo el vocablo que utiliza nuestra legislación es el de rebeldía y el de rebelde, en lugar de las expresiones cotumacia y contumaz.

El artículo 271 del Código de Procedimientos Civiles establece que "Transcurrido el plazo fijado en el emplazamiento sin haber sido contestada la demanda - se hará declaración de rebeldía, sin que medie petición de parte y se procederá de acuerdo con lo prescrito por los artículos 272-A a 272-F, observándose las - disposiciones del título noveno.

Del anterior precepto legal destacan aspectos importantes como son: a) - el transcurso del plazo, referente al legalmente señalado para la contestación de la demanda y b) el emplazamiento, documento en el cual formalmente se le -- otorga el plazo ya mencionado, cuyos presupuestos deberán comprobar que se --- hayan cumplido, para que el juez pueda hacer la declaración de rebeldía.

De todo lo anterior podemos señalar que para la declaración de rebeldía no se tiene en cuenta el elemento subjetivo de la voluntariedad, sino únicamente - el objeto de la incomparecencia.

( 52 ) ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. México 1987. Pág. 204.

### 3.3 AUDIENCIA PREVIA Y DE CONCILIACION

Sobre el particular Ovalle Favela, manifiesta que los fines que pueden satisfacer la audiencia preliminar son: 1) intentar la conciliación de las pretensiones y excepciones de las partes, como una forma de solucionar la controversia sin tener que agotar todo el proceso, evitando los gastos y costas, las dilaciones y las situaciones de incertidumbre que aquel trae consigo; 2) examinar y resolver tanto las condiciones de la acción como las excepciones y presupuestos procesales, a fin de sanear el proceso de los defectos relativos a la válida constitución y desarrollo de la relación jurídica procesal; 3) fijar en definitiva, tanto el objeto del proceso-las pretensiones de la parte actora y las excepciones de la demanda-, como el objeto de la prueba -los hechos controvertidos y, eventualmente, el derecho extranjero o consuetudinario-; y 4) resolver sobre la admisión de las pruebas que se hubiesen ofrecido en los escritos iniciales, ordenando las medidas conducentes a su preparación. (53)

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, introduce la figura de la audiencia previa y de conciliación de la siguiente manera:

El artículo 272-A establece que "Una vez contestada la demanda y, en su -- caso, la reconvenición el juez señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de una audiencia previa y de conciliación dentro de los diez días --- siguientes, dando vista a la parte que corresponda con las excepciones que se hubieren opuesto en su contra, por el término de tres días."

(53) OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. Pág. 116.

El segundo párrafo del artículo 272-A señala las consecuencias de la incomparecencia de las partes a la audiencia previa y de conciliación, al establecer que "Si una de las partes no concurre sin causa justificada, el juez la sancionará con una multa hasta por los montos establecidos en la fracción II del artículo 62 de este Código. Si dejaren de concurrir ambas partes sin justificación, el juzgador las sancionará de igual manera. En ambos casos el juez procederá a examinar las cuestiones relativas a la depuración del juicio."

Sobre esta última expresión manifiesta Ovalle Favela "Entendemos que el juez deberá examinar y resolver sobre las excepciones procesales aducidas por la parte demandada, con base a las pruebas que, en su caso, se hubiesen ofrecido o rendido,... dicha incomparecencia debe atenderse como una negativa a la conciliación, por lo que si han quedado examinadas y resueltas las excepciones procesales que hubiese aducido la parte demandada, carecería de sentido volver a citar a otra audiencia previa y de conciliación." (54)

Por otra parte, el tercer párrafo del mismo artículo 272-A señala que "Si asistieran las dos partes, el juez examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación que estará a cargo del conciliador adscrito al juzgado. El conciliador preparará y propondrá a las partes, alternativas de solución al litigio. Si los interesados llegan a un convenio, el juez lo aprobará de plano si procede legalmente y dicho pacto tendrá fuerza de cosa juzgada."

---

(54) IDEM. Pág. 117.

Por lo que se refiere este tercer párrafo al "Conciliador adscrito al juzgado" es adecuada su creación, toda vez que el juez que conozca el proceso, deberá adoptar una posición imparcial, por lo que no estaría en condiciones de procurar convencer a las partes o de proponerles propuestas para llegar a una conciliación, es por ello que dicha función se encomienda a una persona en especial denominada "conciliador" el cual deberá estar adscrito al juzgado correspondiente, y conocerá con amplitud de todo el litigio, a efecto de estar en condiciones de sugerir alternativas de solución que sean equitativas para ambas partes, que no únicamente se limite a preguntarles si no han llegado a una conciliación, ya que difícilmente se dará, y además no se estará cumpliendo adecuadamente la función.

La última observación que pudiera hacerse a este tercer párrafo del artículo 272-A, es aquella de que si las partes llegasen a un convenio en caso de conciliación, éste deberá sujetarse a la aprobación del juez, el cual una vez aprobado, tal convenio tendrá efectos de cosa juzgada, y podrá hacerse efectivo en caso de incumplimiento a través de la vía de apremio.

Ahora bien, con relación al último párrafo del multicitado artículo (272-A) que a la letra dice "En caso de desacuerdo entre los litigantes, la audiencia proseguirá y el juez, que dispondrá de amplias facultades de dirección procesal, examinará, en su caso, las excepciones de conexidad, litispendencia y cosa juzgada, con el fin de depurar el procedimiento."

Sobre este párrafo podemos decir que el artículo 35 del mismo ordenamiento legal establece "Salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional (se trámita - por las vías declinatoria e inhibitoria) las demás objeciones aducidas respecto de los presupuestos procesales y las excepciones dilatorias se resolverán en la audiencia a que se refiere el artículo 272-A.

Considerando este último precepto legal, podemos mencionar que se deberán - resolver en audiencia previa y de conciliación salvo la incompetencia, cualquier excepción procesal o dilatoria que hubiese sido objeto de prueba de manera previa y no únicamente las que señala el último párrafo del artículo 272-A.

El artículo 272-E, establece que tratándose de cuestiones de conexidad, --- litispendencia o cosa juzgada el juez resolverá con vista de las pruebas rendidas.

Por su parte el artículo 272-F señala que "La resolución que dicte el juez en la audiencia previa y de conciliación, será apelable en el efecto devolutivo."

#### 3.4 PRUEBA

Aludiendo a la significación gramatical, la palabra "prueba" corresponde a la acción de probar, y a su vez la expresión "probar" deriva del latín "proba--re", que en el significado forense se refiere a justificar la veracidad de los hechos en que se funda un derecho de alguna de las partes en un proceso.

El sustantivo prueba se refiere al medio o instrumento de que se sirve el hombre para evidenciar la verdad o la falsedad de una proposición, la existencia o inexistencia de algo." (55)

De Pina, afirma que "La prueba es la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto, o de su inexistencia." (56)

Arellano García, dice que "La prueba es el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los --- hechos o derechos aducidos por las partes, con sujeción a las normas jurídicas vigentes." (57)

El artículo 278 del Código de Procedimientos Civiles señala, que "Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitación que la de que las -- pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral."

Así mismo el artículo 290 del referido ordenamiento legal, establece que el plazo de ofrecimiento de pruebas es de 10 días, que empiezan a correr a partir de la notificación del auto que tuvo por contestada la demanda o la reconvencción en su caso. Es de señalarse que también con la declaración de rebeldía, en el supuesto de que el demandado no comparezca a contestar la demanda, se inicia el plazo de ofrecimiento de prueba (artículo 271).

( 55 ) PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Ob. Cit. Págs. 624-625.

( 56 ) DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, S.A. México - 1965. Pág. 240.

( 57 ) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 212.

Es pertinente precisar quién de las partes en el proceso tiene el deber de probar si desea un resultado favorable a sus intereses, a dicha acción se le da nomina carga de la prueba.

Pallares, precisa que "la carga de la prueba" consiste en la necesidad jurídica en que se encuentran las partes de probar determinados hechos, si quiere obtener una sentencia favorable a sus pretensiones." (58)

Es de suma importancia señalar cuales son los medios de prueba, Ovalle Fave la dice que ... "Son los instrumentos con los cuales se pretende lograr el cercioramiento del juzgador sobre los hechos objeto de prueba." (59)

El artículo 289 del multicitado código establece que "Son admisibles como medios de prueba aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador acerca de los hechos controvertidos o dudosos."

No obstante que el legislador ya no las refiere en un sólo apartado como lo hacia antes de la reforma de 1986, si las contempla de manera particular en el capítulo IV del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Para concluir señalaremos, que la fundamentación legal de las pretensiones de las partes es, sin duda de suma importancia, pero la prueba de los hechos -- alegados lo es en mayor grado, puesto que siendo éstos desconocidos para el juez, al contrario de lo que sucede con el derecho, la omisión de ella, trae consigo consecuencias lamentables para la parte a quien afecte la falta de la prueba.

( 58 ) PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, S.A. México 1979. Pág. 359.

( 59 ) OVALLE FAVELA, José. *Ob. Cit.* Pág. 120.

Arellano García dice..."Que dentro de un proceso, es de relevancia inaudita conceder un lugar de privilegio a la prueba pues, los fallos son favorables no a los que hacen las mejores alegaciones sino a los que apoyan sus aseveraciones con elementos acrediticios." (60)

### 3.5 ALEGATOS

El vocablo alegato, tiene un significado prácticamente forense que consiste en exponer las razones con las que se cuenta a favor de una persona.

Ovalle Favela, define a los alegatos como..."Las argumentaciones que formulan las partes, una vez realizadas las fases expositiva y probatoria, con el fin de tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas, por lo cual aquél deberá acoger sus respectivas pretensiones y excepciones al pronunciar la sentencia definitiva." (61)

A su vez Pallares da el siguiente concepto de alegatos es "La exposición razonada, verbal o escrita, que hace el abogado para demostrar, conforme a derecho, que la justicia asiste a su cliente." (62)

Los alegatos se encuentran jurídicamente regulados por los artículos 393 al 397 del Código de Procedimientos Civiles, de los cuales extraeremos algunos elementos de importancia:

- a) El momento procesal oportuno para que se produzcan los alegatos será al concluirse la recepción de las pruebas.
- b) Las personas que pueden formular los alegatos, serán directamente las partes, o por conducto de su abogado o de sus apoderados.

(60) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 214.

(61) OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. Pág. 150.

(62) PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Processal Civil. Ob. cit. Pág. 68

- c) Se concede el uso de la palabra por dos veces a cada una de las partes, limitándose a un cuarto de hora cada una de las dos intervenciones en primera instancia y si es en segunda instancia será de media hora.
- d) Los alegatos se producirán en forma verbal y podrán las partes presentar sus conclusiones por escrito.
- e) Los alegatos deberán concretarse exclusivamente a los puntos controvertidos y se evitarán las palabras injuriosas y alusiones a la vida privada u opiniones políticas y religiosas.
- f) Cuando se invoque jurisprudencia, doctrinas o leyes de los estados, se podrá exigir su presentación en ese acto.
- g) Mediante acta, se dejará constancia de todo lo realizado en la audiencia de alegatos.

Al hablar de alegatos, cabe señalar que antes de la reforma de 1973 el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal requería que éstos fueran presentados por escrito, actualmente el artículo 394 de dicho ordenamiento legal, establece que deberán ser verbales y las conclusiones por escrito, aludiendo a ello en la práctica se observa la ineficacia de los alegatos verbales, ya que no obstante de que la misma ley en su artículo 397 señala que las conclusiones a que llegasen las partes en el debate oral se deberán hacer constar en el acta correspondiente, en la práctica únicamente se asienta la leyenda "las partes alegaron lo que a su derecho convino" y si consideramos que quien escucha estos alegatos son los secretarios y no el juez, que es quien en su momento dictará la sentencia, los alegatos verbales no serán tomados en cuenta, es por ello que se sugiere que las partes presenten sus alegatos por escrito con la salve--

dad de que los identifiquen como conclusiones de alegatos, para ajustarse a la terminología legal empleada, por tal motivo se aconseja que los alegatos se preparen con tiempo a efecto de hacer un análisis preciso del contenido de todo el expediente y estar en condiciones de expresar con argumentos jurídicos el problema objeto del litigio, que vayan encaminados a demostrar la legalidad de lo probado en el proceso, y que sean lo suficientemente convincentes para que el juez cuente con elementos para resolver a favor de quien los presenta.

### 3.6 SENTENCIA

La palabra sentencia procede del vocablo latino *sentiendo* que significa -- sentir, es decir el juez manifiesta lo que siente como resultado de un proceso.

"La sentencia en el Derecho Romano constituía la fase culminante del proceso que se realizaba delante del juez. La misión del juez estribaba en examinar el asunto, comprobar los hechos relacionados con él y en hacer una sentencia en la que aplicaba los principios de derecho puestos en juego." (63)

En la Curia Filípica Mexicana se señala que "El resultado final de todo -- procedimiento es la decisión legítima del juez sobre el punto que se ha controvertido: esta decisión recibe el nombre de sentencia." (64)

(63) PETIT, Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Traducción de José -- Fernández González. Madrid 1924. Pág. 638.

(64) RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan. *Curia Filípica Mexicana*. Pùblica por Mariano Galván Rivera. México 1850. Pág. 241.

Es evidente que el interés por la emisión de la sentencia es común tanto - para el demandado como para el demandante ya que a ambos afecta igualmente la resolución del asunto jurídico.

Con relación al tema y a efecto de contar con una visión más clara del concepto jurídico denominado sentencia, procederemos a señalar los siguientes:

Según Pallares "Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso." (65)

Al respecto Arellano García asegura que "La sentencia definitiva de primera instancia es el acto jurídico del órgano jurisdiccional en el que se resuelve - la controversia principal y las cuestiones incidentales que se han reservado para ese momento, con apego al Derecho Vigente." (66)

Por su parte Ovalle Favela dice que "La sentencia es, pues, la resolución - que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante el cual pone término al proceso." (67)

Podemos deducir de las anteriores definiciones que la sentencia deberá ser emitida por un juez competente, que verse sobre un razonamiento lógico de los - hechos y que ponga fin al proceso.

(65) PALLARES, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 421.

(66) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 435.

(67) OVALLE FAVELA, José. Ob. cit. Pág. 161.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 79 señala diversas formas de resolución, entre ellas encuadra en su fracción -- VI las sentencias definitivas, sin mencionar su finalidad.

A su vez el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 220 --- también contempla entre las resoluciones judiciales a las sentencias, y dice -- que son aquellas que deciden el fondo del negocio.

Con relación al tema es importante mencionar que la sentencia debe reunir - ciertos requisitos que son: de forma y fondo.

Los requisitos de forma que debe contener toda sentencia, según Ovalle Fava la son:

"1.- Datos de identificación del proceso (preámbulo); 2.- Antecedentes (re-  
sultandos); 3.- Fundamentos jurídicos y valoración de las pruebas (consideran-  
dos); 4.- Puntos resolutivos." (68)

Entendiéndose como datos de identificación (preámbulo), el lugar, fecha, -- juez que la pronuncia, nombre de las partes contendientes, carácter con que liti-  
gan y objeto del pleito. (Artículo 86 CPCDF)

Como antecedentes (resultandos), a la descripción del desarrollo concreto - del proceso. (Artículo 222 CFPC)

Los fundamentos jurídicos y valoración de las pruebas (considerandos). De-  
acuerdo a Arellano García son..."Los argumentos lógico-jurídicos del juzgador -  
en los que, irá resolviendo, uno a uno, los diversos puntos controvertidos que-

( 68) IDEM. Pág. 191.

forman la litis en lo principal y también resolverá los diferentes incidentes- que se hayan reservado para ser fallados con la cuestión principal." (69)

Por lo que se refiere a los puntos resolutivos, son aquellos que contienen- la expresión concreta que condensa la voluntad del órgano jurisdiccional al caso concreto. El artículo 82 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece que los puntos resolutivos deben basarse en preceptos legales o principios jurídicos de acuerdo con el artículo 14 constitucional.

Además de los requisitos de forma antes mencionados debemos señalar otro -- muy importante que señala el artículo 80 del Código de Procedimientos Civiles - para el Distrito Federal y es la "autorización", al respecto dicha disposición- jurídica establece que, todas las resoluciones de primera y segunda instancia - serán autorizadas por jueces, secretarios y magistrados, con firma entera.

Por lo que se refiere a los requisitos de fondo o internos De Pina y Castillo Larrañaga, hacen una descripción de ellos al decir que "Los requisitos inter nos o esenciales de la sentencia de fondo son los siguientes: la congruencia, - la motivación y la exhaustividad." (70)

Al hablar de congruencia se esta a lo establecido en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que a la letra dice - "Las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y -- contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado..."

(69) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 455.

(70) DE PINA, Rafael. CASTILLO LARRAÑAGA, José. Ob. Cit. Pág. 336.

La motivación, encuentra su justificación en el artículo 16 Constitucional, al imponer a todas las autoridades el deber de motivar y fundamentar sus actos cuando éstos afecten de alguna manera derechos o intereses jurídicos de cualquier persona .

De lo anterior, podemos deducir que el legislador creó un medio para evitar o prevenir la arbitrariedad.

El requisito de exhaustividad (que agota por completo) impone al juzgador - examinar todos los actos y constancias que obren en autos, y resolver sobre todo lo pedido por las partes, dicho requisito esta previsto en la parte final -- del artículo 81 del ordenamiento que hemos venido manejando, en la que establece..."decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos."

### 3.7 IMPUGNACION

Becerra Bautista dice que "El vocablo Latino impugnativo viene de impugnare, palabra formada de im y pugnare o sea: luchar contra, combatir, atacar."

(71)

Aludiendo al proceso, podemos señalar que la impugnación es una forma de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente la validez o legalidad que ostenta.

---

(71) BECERRA BAUTISTA, José. Ob. Cit. Pág. 537.

Los medios de impugnación, dice Alcalá Zamora y Levene "Son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos." (72)

Dice De Pina y Castillo Larrañaga que "Los recursos son los medios más frecuentes por virtud de los cuales se procede a la impugnación de las resoluciones judiciales; pero no los únicos. Cuando se hace referencia a los recursos, no se agotan todos los medios posibles de impugnar las resoluciones judiciales. Los recursos son medios de impugnación de las resoluciones judiciales; pero no todos los medios de impugnación son recursos." Ya que "existen además de los recursos, procesos autónomos de impugnación de las resoluciones como, v. gr., - el amparo directo, ... o el recurso extraordinario de revisión... los procedimientos incidentales de impugnación, tales como los de nulidad de actuaciones, ... el recurso de responsabilidad que no es ni un medio de impugnación ni un recurso... Se trata de un proceso autónomo destinado a hacer efectiva la responsabilidad civil en que pueden incurrir jueces y magistrados cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusable." (73)

La doctrina considera que los medios de impugnación son el género y los recursos son la especie.

(72) ALCALÁ ZAMORA y CASTILLO, NICETO y LEVENE, Ricardo. Derecho Procesal Penal. Tomo III, Buenos Aires, Editorial G. Kraft 1945. Pág. 20.

(73) DE PINA, Rafael. CASTILLO LARRAÑAGA, José. Ob. Cit. Pág. 359, 360.

Ovalle Favela manifiesta que "Por la generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir... los medios de impugnación pueden ser ordinarios, especiales o excepcionales." (74)

Ordinarios.- Los que combaten la generalidad de las resoluciones judiciales (apelación, revocación y reposición).

Especiales.- Los que impugnan determinadas resoluciones judiciales señaladas por la ley (queja).

Excepcionales.- Los que atacan resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada (apelación extraordinaria).

"Los recursos son los medios técnicos mediante los cuales el Estado atiende a asegurar el más perfecto ejercicio de la función jurisdiccional." (75)

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su Título decimosegundo enuncia como recursos los siguientes: 1) La revocación, 2) La reposición, 3) La apelación, 4) La apelación extraordinaria, 5) La queja y 6) La responsabilidad.

Recurso de revocación.- Su regulación jurídica está contemplada en los artículos 683, 684 y 685.

Artículo 683.- "Las sentencias no pueden ser revocadas por el juez que las dicta."

Artículo 684.- "Los autos que no fueren apelables y los decretos pueden ser revocados por el juez que los dicta o por el que los substituya en el cono---

(74) OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. Pág. 201.

(75) DE PINA, Rafael. CASTILLO LARRAÑAGA, José. Ob. Cit. Pág. 361.

cimiento del negocio."

Artículo 685.- "La revocación debe pedirse por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación, dándose vista a la contraria por un término igual y la resolución del juez deberá pronunciarse dentro del tercer -- día. Esta resolución no admite más recurso que el de responsabilidad."

Recurso de reposición.- De acuerdo al artículo 686 "De los decretos y autos del Tribunal Superior, aún de aquellos que dictados en primera instancia serían apelables, puede pedirse reposición que se substancia en la misma forma que la revocación."

Arellano García, distingue la reposición de la revocación de la siguiente manera "1. Tienen diferente denominación; 2. Operan en instancias diferentes; y 3. En la reposición son impugnables toda clase de autos, aún aquellos que en primera instancia serían apelables." (76)

Recurso de apelación.- Conforme al artículo 688 establece "El recurso de -- apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior."

De acuerdo al precepto legal citado, Becerra Bautista, dice: Apelación -- "...es el recurso en virtud del cual un Tribunal de segundo grado, a petición de parte legítima, revoca, modifica o confirma una resolución de primera instancia." (77)

(76) ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 544.

(77) BECERRA BAUTISTA, José. Ob. Cit. Pág. 556.

Arellano García hace las siguientes observaciones a la referida disposición jurídica.

"a) El recurso puede existir y sin embargo, no llegar hasta la sentencia - en cuya virtud se puede revocar, modificar o confirmar la resolución de primera instancia (desistimiento o deserción del recurso);

b) No sólo la parte legítima puede interponer la apelación ya que el --- artículo 689 del Código de Procedimientos Civiles permite que la apelación la - interpongan los terceros que hayan salido al juicio y los demás interesados a - quienes perjudique la resolución judicial." (78)

Ante tales aspectos el mismo procesalista afirma que "...la apelación es -- uno de los recursos concedidos por el legislador a las partes, a los terceros - y a los demás interesados, para impugnar ante el superior las resoluciones ju-- risdiccionales del inferior, que el propio legislador fije como impugnables."

( 79)

La apelación extraordinaria.- Encuentra su fundamento en los artículos 717 al 722, es así que el artículo 717, menciona "Será admisible la apelación den-- tro de los tres meses que sigan al día de la notificación de la sentencia": en los casos que el mismo precepto menciona.

Sobre la denominación (apelación extraordinaria) Alcalá Zamora opina "... si bien le cuadra el calificativo (puesto que solo procede por los motivos del artículo 717), no le resulta apropiado el sustantivo, ya que ninguna de sus ---

---

( 78) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 530.

( 79) IDEM. Pág. 530.

finalidades encaja bajo el signo del mismo," (80)

Plenamente de acuerdo con lo anterior, Arellano García señala que "...El sustantivo "apelación" significa la acción de apelar. A su vez, apelar en su típica acepción forense, alude a la petición que se formula al superior jerárquico para que revoque o modifique la sentencia o resolución del inferior."

En cuanto al adjetivo calificativo "extraordinaria", consideramos que es acertado utilizarlo pues, incurrir en las violaciones que sirven de base para la anulación, no es un acontecimiento usual, sino una situación que sucede rara vez.

En concepto nuestro, sería más acertado si se le llamase "nulidad extraordinaria". (81)

Ovalle Favela, dice que "la apelación extraordinaria" no se tramita dentro del mismo proceso original, pues éste ya ha concluido mediante sentencia firme, por lo cual tampoco se puede considerar como un recurso, sino como un ulterior proceso, como un proceso impugnativo de la cosa juzgada.

Esto significa que a través de la "apelación extraordinaria" se impugnan -- resoluciones que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, lo cual implica un medio de impugnación de carácter excepcional." (82)

(80) ALCALA ZAMORA, Niceto. *Síntesis del Derecho Procesal, en Panorama del Derecho Mexicano*. UNAM, México 1966. Pág. 99.

(81) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 557.

(82) OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. Pág. 242.

Recurso de queja.- El artículo 723 señala cuales son las resoluciones-susceptibles de impugnarse a través de este recurso.

Arellano García, define al recurso de queja como "Un medio de impugnación - que se concede al afectado contra actos u omisiones del juez, del ejecutor o -- del secretario, ante el superior jerárquico, en los casos y conforme al procedimiento que marca la ley." (83)

A su vez De Pina, señala que "De acuerdo con el derecho mexicano, el recurso de queja debe ser definido como el medio de impugnación utilizable frente a los actos judiciales que quedan fuera del alcance de los demás recursos, para - dar al Tribunal Superior la oportunidad de corregir los efectos de las decisiones del juez inferior, en los casos expresamente determinados, y utilizable --- igualmente frente a los actos de los ejecutores y secretarios, ante el juez titular del órgano a que pertenezcan, en condiciones análogas y con idéntico objeto que el interpuesto ante el Tribunal Superior." (84)

Recurso de responsabilidad.- Se encuentra previsto en los artículos 728 a - 737.

La responsabilidad civil en que pueden incurrir los jueces y magistrados, - dice el artículo 728, cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusable, solamente podrá exigirse a instancia de parte perjudicada o de sus causahabientes, en juicio ordinario y ante el inmediato superior del que hubiere incurrido en ella.

(83) ARELLANO GARCIA, Carlos. Ob. Cit. Pág. 545.

(84) DE PINA, Rafael. CASTILLO LARRANAGA, José. Ob. Cit. Pág. 375.

Manifiesta Arellano García, que por lo que se refiere al recurso de responsabilidad "en realidad se trata de un juicio ordinario civil para exigir a la persona física, que ha ocupado el cargo de juez o magistrado, una responsabilidad civil."

Continúa diciendo que "...no se trata de un recurso pues, el juicio de responsabilidad deja incólume la sentencia pronunciada que dio origen a ese juicio, tal y como lo determina el artículo 737." (85)

Es importante señalar lo establecido por éste último artículo, mismo que a la letra dice "En ningún caso la sentencia pronunciada en el juicio de responsabilidad civil alterará la sentencia firme que haya recaído en el pleito en que se hubiere ocasionado el agravio." Al efecto menciona Becerra Bautista "Si bien es cierto que se trata de un proceso que se tramita ante jurisdicción de grado superior, mediante los procedimientos de un juicio ordinario cuyo contenido es la responsabilidad civil en que hubiere podido incurrir el juez o magistrado que dictó la sentencia firme, la resolución que resuelve ese juicio de responsabilidad no modifica ni altera la sentencia combatida, por lo cual no surte efectos en el proceso la resolución favorable." (86)

Por su parte Ovalle Favela, comenta que "el recurso de responsabilidad" no sirve para combatir, para impugnar la sentencia en la que se cometió la infracción, que ya es firme, y la sentencia que se dicte en el juicio de responsabilidad no puede modificarla. En rigor, pues, no se trata de un recurso ni de un medio de impugnación, sino simplemente de un juicio para exigir la responsabilidad

(85) IDEM. Pág. 552.

(86) BECERRA BAUTISTA, José. Ob. Cit. Pág. 643.

dad civil -el pago de daños y perjuicios- de juzgador que se ha conducido con negligencia o ignorancia inexcusable." (87)

Para concluir podemos señalar que el carácter de juicio y no de recurso - se desprende de la propia regulación establecida en los artículos 728 al 737 - del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

---

(87) OVALLE FAVELA, José. Ob. Cit. Pág. 206.

**CAPITULO 4**

**ANALOGIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y EL JUICIO ORDINARIO  
CIVIL**

#### 4. ANALOGIAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y EL JUICIO ORDINARIO CIVIL.

##### 4.1 ANALOGIAS

- Para ejercitar una acción legal, existe la similitud de que en ambos juicios necesariamente deberá prevalecer el "interés de que el órgano jurisdiccional declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga un interés contrario", para ello deberá existir "violación o desconocimiento de un derecho", para que el Estado pueda actuar en los conflictos que surjan entre particulares, para el caso del proceso, o entre particular y servidor público o --viceversa por lo que se refiere al procedimiento, ya que al no existir violación o desconocimiento de un derecho, tampoco puede existir la intervención de los poderes públicos, y en cualquier momento en el que la violación o desconocimiento del derecho dejen de existir, debe concluir el proceso correspondiente, esto es, la intervención de los poderes públicos.

- Aunado al anterior señalamiento en las dos figuras analizadas una vez que existe un interés consecuentemente surgirá el promovente, sobre el particular -- podemos decir que la legitimación o sea la posibilidad legal en la que se encuentra una persona para ser sujeto procesal, en relación con un caso concreto como demandante o demandado, no se deriva de que, quien actúa como uno o como otro sea el beneficiario del bien protegido, sino que su justificación para -- actuar proviene de que sea el encargado legal o convencional de proveer a la -- defensa de ese bien, es decir actuaran en juicio, los mismos interesados o sus representantes o apoderados en los términos de la ley.

- Tanto en uno como en otro procedimiento, las autoridades competentes para conocerlos (Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Jueces, Magistrados y Ministros respectivamente) tienen el deber de mantener el buen orden y exigir que se les guarde respeto y consideración debidas, tanto por las partes y litigantes, como de los funcionarios o empleados que conozcan o intervengan en los asuntos y sancionaran de forma inmediata con correcciones disciplinarias, todo acto que contravenga lo antes señalado, siempre y cuando éstos no constituyan un delito, ya que en tal caso se levantará acta circunstanciada para consignarse al Ministerio Público.

- Por lo que se refiere a los requisitos para la presentación de una queja o denuncia, para el caso del procedimiento o para la presentación de una demanda tratándose del proceso, tomaremos como base lo establecido por el artículo 255 del Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal, para señalar las siguientes similitudes que existen en ambas figuras:

- a) El tribunal ante el que se promueve;
- b) El nombre del actor y la casa que señale para oír notificaciones;
- c) El nombre del demandado y su domicilio;
- d) El objeto u objetos que se reclamen, con sus accesorios;
- e) Los hechos en que el actor funde su petición, numerándolos y narrándolos - sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación y defensa.

- Dentro de las analogías existentes, también podemos señalar las actitudes que puede asumir tanto el presunto responsable o el demandado respectivamente, una vez que se le ha concedido la oportunidad procesal de defenderse, y estas serían de manera genérica, contestar o no contestar, ya que no es una obligación, en tal virtud si se da contestación, con ello se está realizando un acto en beneficio del que lo esta haciendo, si no la hay, no habrá sanción por tal conducta, sino que sólo colocará al que no hace uso de su derecho en una situación jurídica procesal desfavorable en relación con la resolución que se emita.

- Sin duda otra de las semejanzas que existe entre el procedimiento administrativo disciplinario y el juicio ordinario civil y esta es, el derecho de audiencia derivado del artículo 14 constitucional, el cual constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento, misma que tiene como manifestación fundamental el derecho al conocimiento de la causa que se sigue ante una autoridad. (88)

- Ofrecimiento y desahogo de pruebas, es otra de las similitudes existentes en las dos figuras sometidas a comparación, dicha actividad es sumamente necesaria, toda vez que en ella se funde la decisión del juzgador. (89)

- Otro aspecto jurídico que contemplan ambas actividades, son los alegatos, al respecto es importante señalar que así como la demanda, la contestación o --

---

(88) SUPRA Pág. 68

(89) SUPRA Págs. 69 y 91

la prueba, los alegatos constituyen una carga procesal, o sea un imperativo del interés propio y no una obligación, al existir la necesidad de ejercer una determinada acción para evitar un perjuicio o para obtener un resultado favorable a quien los satisface. (90)

- Es de señalarse que los efectos que trae consigo el dar inicio a ambos --- juicios a través de una queja o una demanda, son similares, ya que lo que se -- persigue es que exista un fallo, el cual resuelve sobre aquellos.

- La resolución, es un acto jurisdiccional que se persigue en toda actividad jurídica, como una forma de culminación. De acuerdo a lo anterior es ----- imprescindible que en las dos figuras sometidas a análisis exista dicha acción- que resolverá y dará por terminada la contradicción. (91)

- Siguiendo este orden de analogías podemos también mencionar a esa actividad procesal denominada impugnación la cual surge cuando los términos en que se --- emite una resolución judicial no satisfacen la pretensión del impugnador, ante- ello podemos concluir que toda resolución dictada por autoridad jurisdiccional, que se estima no apegada a Derecho llevará aparejada la impugnación. (92)

- Dentro de la legislación análoga que satisface las necesidades jurídicas - tanto del procedimiento administrativo disciplinario y del juicio ordinario ci- vil se encuentra el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual para el - caso del procedimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en- jurisprudencia que dicho ordenamiento legal, debe ser aplicado supletoriamente-

(90) SUPRA Pág. 94

(91) SUPRA Págs. 72 y 96

(92) SUPRA Pág. 100

a las leyes y procedimientos administrativos de la siguiente manera:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que de todos los procedimientos y leyes administrativas federales.- Sexta Epoca.- 3a. Parte.- Vol. LXXIII.- Pág.40"

Así también, para el caso del juicio ordinario civil, su marco jurídico contempla entre otros, el Código Federal de Procedimientos Civiles, como regulador de su actividad procesal.

#### 4.2 DIFERENCIAS

- A efecto de seguir un orden de ideas, como el realizado en el punto anterior, iniciaremos señalando como primer diferencia, el que estamos ante dos actividades que por su naturaleza jurídica se les denominó procedimiento y proceso, los cuales únicamente mencionaremos ya que su estudio comparativo ya se llevó a cabo en puntos anteriores. (93)

Para el debido entendimiento del presente tema, mencionaremos únicamente la palabra "procedimiento" cuando nos refiramos al procedimiento administrativo disciplinario y "proceso" cuando hablemos del juicio ordinario civil.

- El procedimiento dará inicio con la presentación de una queja o denuncia(94) sin olvidar que el único interés que existe es el de poner en conocimiento a la Unidad Administrativa, el incumplimiento de obligaciones legales y administrativas por parte de algún servidor público, aún cuando no le cause agravio alguno-

(93) SUPRA Pág. 32

(94) SUPRA Pág. 64

por lo que se refiere a un denunciante o bien cuando dicho incumplimiento le cause agravio tratándose de un quejoso.

En el caso del proceso será la demanda (95) el primer elemento que dé origen a la actividad procesal, cuya finalidad del actor, es formular al juez sus pretensiones, con el único interés de obtener una sentencia favorable.

- Serán sujetos de aplicación del procedimiento, 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 (artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) cuando incumplan las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la mencionada ley.

Por lo que se refiere al proceso, éste se incoará en contra de cualquier persona de quien se reclame un derecho, y al que se le denominara demandado.

- Otra de las diferencias, la encontramos en los requisitos para la presentación de una queja o denuncia o en su defecto para la presentación de una demanda, y ésta es, que mientras en el proceso según el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, necesariamente deberán expresarse los fundamentos de derecho y los puntos petitorios, es decir el dar, --- hacer o no hacer que se requiere del demandado, en el procedimiento no son necesarios, toda vez que la esencia de esta figura estriba en que únicamente serán expresados los hechos que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza en contra de un servidor público, que no necesariamente afecta al promovente, no hay que olvidar que las-

disposiciones en materia de responsabilidad administrativa, son normas que no reconocen intereses particulares, por no estar dirigidos a la satisfacción de intereses individuales, y la intervención del promovente únicamente se reduce a la función de quejoso o denunciante.

- La competencia de los órganos jurisdiccionales es sumamente importante, ya que se forman e integran de tal manera que puedan desempeñar con la mayor eficiencia su cometido, garantizando con ello la paz social y evitando que los particulares, se hagan justicia recurriendo a la violencia privada. Los órganos jurisdiccionales que conocerán de un procedimiento son los que marca el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que a continuación se señalan.

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- IBis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación hoy 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 Organos Jurisdiccionales que determinen las leyes.

A diferencia de lo antes señalado, las autoridades facultadas para aplicar las leyes en un proceso, son aquellas que establecen los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, siendo las principales las siguientes:

- El Tribunal Superior de Justicia.
- Jueces de la Instancia del Fuero Común, y
- Jueces de Paz.

podemos concluir diciendo que los órganos jurisdiccionales, sólo deben intervenir por regla general, para componer coactivamente los conflictos que los interesados no puedan o no quieran resolver voluntariamente.

- Es importante mencionar la diferencia que encontramos en la postura que --- adopta el órgano jurisdiccional a la presentación de una queja o denuncia, en comparación con la presentación de una demanda, siendo para ésta última, la --- admisión cuando reúne todos los requisitos, prevención cuando no es lo suficiente mente clara, o desechamiento cuando existen defectos insubsanables; por lo que se refiere a la presentación de una queja o denuncia, primeramente se entrará en contacto personal con el promovente para conocer la materia o naturaleza de los hechos denunciados y brindado la asesoría correspondiente a cuya posición se le denominará recepción, en esta fase se determinará si es procedente y en caso de serlo se continuara con la ratificación de la promoción con el propósito de conferirle certidumbre y seguridad a la fase investigatoria, con lo que una vez cumplidos tales pasos, ya se estará en posibilidad de admitir o no una queja o denuncia, con lo que se dará inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

Para el debido entendimiento y aunado a lo antes mencionado debemos señalar que recepción y admisión aún y cuando parecieran ser sinónimos no lo son ya que mientras la recepción recae en el acto material de la entrega de la queja o la denuncia la admisión es de carácter formal, pues la promoción recibida es objeto de un calificativo legal en función de su contenido, si se ajusta al marco normativo que regula esa materia específica, ejemplo: una queja en contra del cobro excesivo por servicios de energía eléctrica puede ser recibida, pero no será admitida, porque no involucra responsabilidades de servidores públicos, -- sin embargo deberá ser remitida al área correspondiente a efecto de que tome las medidas pertinentes a efecto de subsanar la deficiencia del servicio, o recoja las sugerencias sobre su mejoramiento.

- Como diferencia también podemos agregar, que mientras en el proceso, deberá existir una etapa llamada de audiencia previa y de conciliación, en las que el conciliador prepara y propone a las partes, alternativas de solución al litigio; en el procedimiento no sucede ya que en él, se ventilan únicamente quejas o denuncias por el incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales en caso de ser constitutivas de responsabilidad, la autoridad tendrá la obligación de imponer las sanciones correspondientes, entendiéndose a este tipo de responsabilidad, cuando un sujeto está obligado a una conducta; al respecto debemos tener muy claro que las normas que regulan la responsabilidad de los servidores públicos, únicamente tienen como finalidad garantizar a la sociedad en general, la correcta función de la Administración Pública Federal.

- Otro punto de diferencia que destaca, es el desistimiento como modo de terminación de un proceso, si entendemos que desistimiento es la renuncia de la -- parte actora a los actos del proceso o a su pretensión litigosa; por su parte-- en el procedimiento éste no procede, ni lo contempla la Ley Federal de Responsa-- bilidades de los Servidores Públicos, aunado a ello podemos asegurar que en la práctica, en ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir un asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del proceso.

- Cuando el procedimiento ha seguido su curso normal sin que se produzca al-- guna extinción anticipada, éste concluirá con una resolución administrativa.

En relación al proceso, será la sentencia la forma común de terminación.

- Otro aspecto en el procedimiento que difiere del proceso es la excepción a la resolución condenatoria, a la cual se le denomina abstención de sanción, lo-- que no significa que sea absolutoria, dicha resolución será aplicada cuando la gravedad y el daño causados por un servidor público sean mínimos. (Artículo-- 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Tratándose del proceso, contemplará las resoluciones de condena, declarati-- vas, constitutivas o absolutorias.

- Dentro del procedimiento, se encuentra la extinción del acto administrativo a través de la prescripción (artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Como podemos observar toda actividad jurídi-- ca está sujeta a términos fatales, los que una vez vencidos, imposibilita la --

ejercitación de acciones para hacer efectivo un derecho o facultad. (96)

Especialmente con relación al proceso será la caducidad de la instancia lo que lo extinga por inactividad de las partes; al respecto debemos dejar claro que la caducidad extingue el proceso pero no la acción. (Artículo 137 Bis. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

- Una diferencia más entre el procedimiento y el proceso es aquella que establece el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula al procedimiento y que a la letra dice, "La Secretaría, el Superior Jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten".

Lo expresado en el citado artículo, adquiere especial relevancia si el quejoso o denunciante es un servidor público, ya que no podrá ejercerse ningún tipo de represalia en contra de él, por haber denunciado hechos presuntamente irregulares y atribuidos a cualquiera de sus compañeros de trabajo, sean éstos inferiores o superiores en jerarquía o iguales en nivel, por lo que "Las autori

dades administrativas que conozcan o atiendan la queja o denuncia deberán vigilar y cuidar bajo su responsabilidad, que con motivo de la queja o denuncia presentada por un servidor público, éste no sea entre otras consecuencias negativas:

- Cesado, destituido o separado de su encargo.
- Suspendido provisional o indefinidamente de sus funciones.
- Transferido a otra unidad de adscripción, si con ello se le perjudica o se le causan molestias.
- Objeto de amenazas de causación de males o venganzas.
- Compelido bajo cualquier forma de violencia moral a disistirse de la queja o denuncia presentada". (97)

Es importante que la autoridad sea cuidadosa en este aspecto, pues existe el riesgo de que estas salvaguardas legales sean usadas de manera abusiva por algún quejoso o denunciante, desnaturalizando el propósito de aquellas, puede darse el caso de que un servidor público a punto de ser despedido o sujeto a investigación, presente una queja o denuncia en contra de su jefe inmediato o compañeros de trabajo y pretenda bajo el amparo de las salvaguardas legales impedir su despido u obstaculizar la investigación.

Por lo que se refiere al proceso, la situación del actor es por demás diferente ya que no obstante que pueda ser objeto de intimidaciones, para que se --

abstenga de presentar alguna demanda, el efecto es diferente ya que el actor -- sabiendo que cuenta con elementos suficientes en que basar su petición, podrá -- obtener una sentencia favorable, la cual el demandado tendrá que respetar.

- Existe una diferencia que por su dimensión no podemos dejar de señalar, como lo es, la queja o denuncia anónima, la cual nunca se dará en una demanda ya que en ella va a prevalecer la identificación del actor por la pretensión que -- trata de hacer valer y la identificación del demandado a quien se le reclama esa pretensión; en el caso de una queja o denuncia, por regla general sólo deberán ser atendidas aquellas que reúnan los requisitos suficientes para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, sin embargo cuando se presente una promoción de esta índole, sin que su autor se identifique o se presente, pero -- acompañe a la misma de rico material probatorio o información detallada sobre -- los hechos objeto de la queja o denuncia, se estará en condiciones de iniciar -- la investigación oficiosa si se considera que existen elementos que pueden configurar responsabilidad.

- Una diferencia más entre el procedimiento y el proceso es aquella que describe el artículo 64, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, -- la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la -- conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no -- prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad". Es de observarse que la sus-

pensión a que se refiere el mencionado artículo es de naturaleza diferente al - que establece el artículo 53 fracción III de la ley en cita, ya que este último tiene el carácter de sanción, no así el primero, toda vez que en él prevalece - una medida de carácter procedimental que como ya lo decíamos no prejuzga sobre- la responsabilidad del inculpado.

En tratándose del proceso, debemos tener presente que todo el conjunto de-- actos regulados por la ley que en él se realizan, conllevan el único fin de dar solución a las controversias judiciales entre particulares, quienes buscan ---- obtener una sentencia favorable a sus intereses individuales que nada tienen que ver con el aspecto laboral, como sucede en el procedimiento, ya que al estar in volucrado un servidor público por irregularidades cometidas en la realización - de su función, el Estado tiene la obligación de ejercer su potestad disciplina- ria.

## CAPÍTULO 5

### JURISPRUDENCIA Y TESIS RELACIONADAS CON EL TEMA

## 5. JURISPRUDENCIA Y TESIS RELACIONADAS CON EL TEMA.

Para el efecto de hacer mención a la acepción Jurisprudencia, la Ley de -- Amparo, en su Sección primera, Ideas Generales del Amparo numeral 10, establece lo siguiente: ... "Se entiende por jurisprudencia, en su concepción positiva, la interpretación reiterada y uniforme sobre un punto de derecho que hacen la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito y que consta en las ejecutorias que pronuncian dentro del proceso constitucional de amparo".

"La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, podrá referirse tanto a la interpretación de la Constitución como a leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, siendo obligatoria tanto para ella como para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, Tribunales Administrativos y del Trabajo, tanto locales como federales".

"Los Tribunales Colegiados de Circuito también pueden establecer jurisprudencia en las materias de su competencia, siendo obligatoria para los mismos tribunales, así como para los jueces de Distrito, tribunales judiciales del -- fuero común, tribunales administrativos y del trabajo que funcionen dentro de su jurisdicción territorial".

El 2º párrafo del artículo 192 de la Ley que nos ocupa establece:

"Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de-

jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas".

Así mismo el 2º párrafo del artículo 193 de la misma Ley señala:

"Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias -- no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado".

"SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO.

"De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la -- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "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", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores -- públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí misma a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia -- ley se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen --

que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente".

Tesis I. 4°. A. 330 A, Tomo VII Junio, Pág. 430, Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Amparo directo 14691. Patricia Nieto Flores y Enrique Iglesias Ramos. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Es importante destacar que el contralor interno, no es la autoridad competente para aplicar la destitución como sanción disciplinaria a un servidor público, ya que ésta deberá demandarse ante los tribunales laborales.

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. SU ARTICULO 64, FRACCION IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSION TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

"El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria, mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter".

Jurisprudencia P. XXIV/93 No. 64, Pág. 19, Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Mario López de Escalera. 17 de Febrero de 1993. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

**"FALTAS OFICIALES DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LA RESOLUCION DE LA QUEJA POR, NO AFECTA EL INTERES JURIDICO DEL DENUNCIANTE.**

"Si un procedimiento suscitado con motivo de una queja por hechos u omisiones que se estiman constitutivos de faltas oficiales, enderezada contra un servidor público de la administración de justicia del Distrito Federal, culmina -- con una declaración de no responsabilidad, dicha resolución no es susceptible -- de reclamarse en el juicio de amparo por parte del denunciante, por no producir -- en si misma una afectación inmediata y directa a sus intereses jurídicos, por -- la ausencia de perjuicios en su esfera de derechos, puesto que la responsabilidad que originan esas posibles faltas es la administrativa o disciplinaria, que por su naturaleza jurídica y por las finalidades que la ley persigue con su establecimiento, sólo constituye un medio para reprimir las faltas cometidas y -- evitar su comisión en el futuro, en aras de mantener la regularidad, calidad -- y eficacia institucional de la prestación de los servicios públicos, pero este -- medio sólo se ejerce a través del poder disciplinario, inherente a los funcionarios de mayor jerarquía sobre los inferiores o subordinados, en el orden interno de la administración, sin comprender a personas ajenas a esa relación -- jerarquía, pues aunque la ley permita cierta intervención de terceros, no confiere a estos como derecho subjetivo la facultad de exigir el fincamiento de -- esa responsabilidad, sino sólo una potestad de solidaridad social o colabora--

ción ciudadana, tendiente a poner en conocimiento de la autoridad competente - los hechos y los elementos necesarios para que esté en aptitud de cumplir de - la mejor manera con sus poderes de revisión, de vigilancia y disciplinario, so bre sus subordinados".

Amparo de revisión 38/87. Juan Carlos Alarcón Velez y Fernando Caballero Sando val. 5 de marzo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo Gonzá les. Secretario: Ricardo Romero Vázquez. Informe 1987 CI. parte III. Pág. 254.

Sobre el particular podemos señalar, que si la resolución recaída a un pro cedimiento administrativo disciplinario, llevara implícita la no responsabili dad, ante tal resolución el denunciante no podrá interponer juicio de amparo - ya que con tal resolución no se ven afectados sus intereses jurídicos, toda -- vez que no existen perjuicios dentro de su esfera de derechos.

"SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN EN - EL DISTRITO FEDERAL, RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS. EL DENUNCIANTE NO TIENE EL CARACTER DE TERCERO PERJUDICADO.

"Aun cuando el promovente del recurso de revisión se ostente como tercero-perjudicado en el juicio de amparo, por haber intervenido en el procedimiento- del cual emanó la resolución reclamada, la cual está comprendida dentro del -- régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales a que - se refiere el Título Décimo Segundo de la Ley Orgánica de los Tribunales de -- Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, no puede decirse que haya gestio nado en su favor dicha resolución conforme al artículo 5°, fracción III, in- ciso c), de la Ley de Amparo, para tener por acreditado el carácter con que se

ostenta, dado que siendo las disposiciones en materia de responsabilidad administrativa de los citados funcionarios, normas que no reconocen ni tutelan intereses particulares por no estar dirigidos a la satisfacción de intereses individuales, su intervención se reduce a la función de denunciante, según se advierte del artículo 280 de la ley mencionada en primer término, que estriba en poner en marcha los mecanismos previstos por la ley de la materia para que el Estado a través de su organización judicial ejerza su potestad disciplinaria --- entre sus miembros haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas -- por el funcionario que a su juicio sean constitutivas de responsabilidad administrativa, y siendo esto así, carece de interés jurídico para impugnar los --- actos que se pronuncien en materia de responsabilidad administrativa, de los -- servidores judiciales, lo que le impide tener el carácter de tercero perjudicado en el juicio de garantías de que se trata en los términos del ya citado ---- artículo 5o., fracción III, inciso c), de la propia Ley de Amparo y por lo mismo no está legitimada para interponer el recurso de revisión. Además, el interés que la promovente del medio de defensa puede tener, es un interés simple, -- como el de cualquier miembro de la sociedad preocupado en que se apliquen en -- forma adecuada las medidas disciplinarias sobre las personas físicas que representan a los órganos cuya función es la impartición de justicia, que incurran en responsabilidad administrativa en el desarrollo de sus funciones. Por ello, carece de un interés directo en la subsistencia del acto reclamado, ya que no --- obtendría beneficio jurídico alguno al confirmarse la sanción administrativa -- que en el acto reclamado, se imponga al funcionario quejoso, pues no debe olvidarse que el objeto de las normas que regulan la responsabilidad de los servidores judiciales, sólo consiste en garantizar a la sociedad in genere, el desarro

llo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia".  
Tesis I. 4o. 375 A. Tomo VIII noviembre, Pág. 314. Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Amparo de revisión 1804/91. Mariano José Valle Bedos. 8 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Para el debido entendimiento de lo antes mencionado, debemos señalar que el denunciante no tiene carácter de tercero perjudicado, toda vez que como promovente va a dar a conocer las irregularidades cometidas por un servidor público que a su juicio sean constitutivas de responsabilidad administrativa, con el único fin de que sean sancionadas y preveer que en lo futuro la sociedad obtenga un buen servicio público; es así que al no existir intereses individuales su intervención se limita a la de denunciante por lo que no está legitimado para interponer el recurso de revisión.

"RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO.

"Conforme a los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación, pero éste podrá optar entre interponer tal recurso o impugnar esas resoluciones directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, cuando la sanción

administrativa, consiste en la suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el quejoso antes de promover el juicio de amparo indirecto no está obligado a agotar cualquiera de los medios de impugnación mencionados, establecidos en la citada Ley de Responsabilidades, porque para ello se requiere que tales medios de impugnación ordinarios suspendan los efectos del acto reclamado sin mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, pero conforme al artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para suspender el acto se requiere que los daños y perjuicios que produzca sean de imposible reparación para el recurrente, tal como lo establece el inciso b), fracción II, del citado precepto legal, el cual resulta de mayor exigencia que el diverso requisito a que alude la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, el de que los daños y perjuicios sean de difícil reparación, es decir, entre uno y otro requisito existe diferencia para obtener la suspensión del acto reclamado, puesto que el concepto "imposible reparación" significa que no puede ser arreglado y el de "difícil reparación" significa algo que puede ser arreglado con gran trabajo. De modo que si el quejoso al hacer uso del recurso de revocación para que se suspenda el acto impugnado debe cumplir con el requisito de mayor exigencia al que contempla la Ley de Amparo, no está obligado a interponerlo previamente a la promoción del juicio de garantías. Por otra parte, de impugnarse el acto reclamado ante el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco el Código Fiscal de la Federación, que rige el procedimiento administrativo en los juicios de nulidad, prevé la suspensión de los efectos del acto reclamado como en el juicio de garantías, pues únicamente suspende la ejecución de los créditos fis

cales impugnados de nullos, cuando una vez interpuesta la demanda de nulidad, dicha suspensión se solicite ante las autoridades exactoras".

Tesis I. lo.A. 98 A. Tomo VII enero. Pág. 418. Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Amparo en revisión 981/90. Agustín Baltazar Mercado. 23 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponentes: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Ojeda Bojórquez.

Sobre la tesis aludida, debemos hacer hincapié de que, si el servidor público es sancionado con suspensión de las funciones que desempeña, sin goce de sueldo, no es necesario que previo a la promoción del juicio de amparo, se impugne tal sanción mediante el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la sanción o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo señalan los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que, con tales recursos difícilmente se obtendrá la suspensión del acto reclamado ya que el artículo 72 de la citada ley, resulta ser de mayor exigencia que los requisitos que menciona la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, por lo que a interponer el recurso de revocación se refiere, y por otro lado el Código Fiscal de la Federación, no prevé la suspensión de los efectos del acto reclamado, como en el juicio de amparo, para el caso de que se quisiera impugnar la resolución administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de tal suerte, que si lo que se desea obtener es la suspensión del acto reclamado, el juicio de amparo es el indicado.

"DEMANDA DE AMPARO LABORAL, DESECHAMIENTO DE LA. CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS NO PROVIENEN DE UNA AUTORIDAD PROPIAMENTE DICHA.

"Las autoridades administrativas, representadas por sus funcionarios, al -- despedir a sus servidores públicos no actúan como tales, sino como patrones o - sujetos de un contrato de trabajo; y por ende, las relaciones entre ellos no - son de gobernante a gobernado, sino de carácter obrero-patronal, puesto que en - los tratos que sostienen con sus empleados se conducen como personas de derecho - privado. Por ello, si el quejoso considera que el despido de que fue objeto - es ilegal, debe acudir al tribunal de arbitraje y agotar el procedimiento labo - ral que establece la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; pero si - antes de hacerlo promueve amparo, éste resulta notoriamente improcedente porque - los actos reclamados no provienen de una autoridad propiamente dicha, sino de - una que actúa como particular (patrón), debiendo desecharse de plano la demanda - de garantías en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo".

Tesis X.11K. Romo VIII octubre. pág. 164. Semanario Judicial de la Federación.-  
Octava Epoca. Amparo en revisión 29/90. Angel Raymundo Félix. 25 de mayo de -  
1990. Unanimidad de votos. Ponentes: Moisés Duarte Aguñiga. Secretario: -  
Juan García Orozco.

"SERVICIO PUBLICO, INHABILITACION TEMPORAL EN EL. AUTORIDAD COMPETENTE PARA  
IMPONERLA.

"De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley -  
Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la --  
contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción -

por falta administrativa consistentes en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada será aplicable por "resolución jurisdiccional" pues, en primer término, la palabra "jurisdicción" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A., página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la contraloría interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "jurisdicción" se ha considerado como "facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia" (Op cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del poder judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos poderes -- (ejecutivo y legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del poder judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la contraloría interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público".

Tesis I. lo. A. 104 A. Tomo VII mayo, Pág. 300. Semanario Judicial de la Federación Octava Epoca. Revisión fiscal 21/91. Higinio Barrón Rangel. 3 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponentes: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Ricardo Ojeda Bojórquez.

Revisión fiscal 141/91. Alvaro Herrera Huerta. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Salvador Mondragón-Reyes.

Es pertinente señalar que dentro de las reformas hechas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se modificó la fracción V del --- artículo 56, que decía: " ... será aplicable por resolución jurisdiccional..." actualmente establece: " ... será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente...", con cuya modificación hay más claridad en el concepto.

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

**PRIMERA.-** Después de haber efectuado un análisis de dos figuras jurídicas, como son el procedimiento administrativo disciplinario y el juicio ordinario civil, podemos determinar que la parte medular de cada una de ellas, reside en garantizar a la sociedad en general el desarrollo correcto y normal de la función pública por lo que se refiere a la primera, y para la segunda, la resolución de las controversias judiciales.

**SEGUNDA.-** En términos generales podemos precisar, que el procedimiento administrativo disciplinario, es un conjunto de actos jurídicos encaminados a determinar la presunta responsabilidad de un servidor público.

**TERCERA.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una ley que se creó con la finalidad de reglamentar el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, y en términos generales establece quienes son servidores públicos, los preceptos administrativos en cuya violación puede incurrir el servidor público, el procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas, las sanciones a que se harán acreedores y las autoridades competentes para aplicarlas.

**CUARTA.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como objeto el prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, con el fin de garantizar la buena prestación de dicho servicio.

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece un término legal para presentar una queja o denuncia por irregularidades cometidas por el servidor público, por lo que debe considerarse que dicho término está sujeto a las especificaciones de la prescripción regulada por la mencionada ley.

SEXTA.- El artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fracción IV párrafo segundo señala "...desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio..."; es muy importante que se hiciera una modificación a tal precepto, con el fin de dejar claro que toda resolución surtirá sus efectos a partir de que sea legalmente notificada.

SEPTIMA.- La sanción económica que impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que constituye un crédito fiscal y se intenta su cobro mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, contemplado en el Código Fiscal de la Federación, debería establecer el embargo precautorio a través de la Tesorería de la Federación, a fin de garantizar el interés del erario federal.

OCTAVA.- Con las reformas del 21 de Julio de 1992 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció la forma de interrupción de la prescripción, lo cual no especificaba anteriormente, por lo que en tales reformas, actualmente señala que se interrumpe la prescripción con el inicio del

procedimiento administrativo disciplinario, es decir con la notificación de la -  
citación para el desahogo de la audiencia de ley.

NOVENA.- Dado que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públi-  
cos, contiene normas en materia de responsabilidades administrativas que no reco-  
nocen ni tutelan intereses particulares por no estar dirigidas a la satisfacción  
de intereses individuales, la intervención del ciudadano se reduce a la función -  
de denunciante, por lo cual no puede considerársele parte en el procedimiento, y  
como consecuencia el infractor no puede invocar la confesional a cargo del denun-  
ciante.

DECIMA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al re-  
ferirse a los casos de responsabilidad grave de dichos servidores, omite señalar  
un parámetro para establecer tal gravedad, dejando al arbitrio de la autoridad -  
sancionadora, la decisión de determinarla.

## BIBLIOGRAFIA

- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y Levene, Ricardo, **Derecho Procesal Penal**, Tomo III, Buenos Aires, Editorial G. Kraft, 1945.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, **Derecho Procesal Civil**, Editorial Porrúa, S.A. México-1987.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, **Teoría General del Proceso**, Editorial Porrúa, S.A. México 1992.
- BIELSA, Rafael, **Derecho Administrativo**, Tomo II, Argentina, 3a. Edición.
- BONASI BENUCCI, Eduardo, **La Responsabilidad Civil**, No. 1, José Ma. Bosch Editor, Barcelona 1958.
- CAPITANT, Henri, **Prefacio de la Primera Edición del Tratado de Responsabilidad-Civil Delictuosa y Contractual**. Nyl, Mazeud, Tomo I, Editorial Colmex, México.
- CHIOVENDA, Giuseppe, **Instituciones de Derecho Procesal**, Vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1954.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Exposición de Motivos, México, Diciembre de 1992.
- DE PINA, Rafael, CASTILLO LARRAÑAGA, José, **Instituciones de Derecho Procesal Civil**, Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES**, Tomo III,- Historia Constitucional 1847-1917, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.
- FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, Vigésimavoena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1990.
- GOMEZ LARA, Cipriano, **Teoría General del Proceso**, UNAM 1981, Dirección General - de Publicaciones, 2da. Edición.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, **Derecho de las Obligaciones**, Editorial Porrúa, -- S.A. México 1990, 7a. Edición.

HERRERA PEREZ, Agustín, **Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, 2a. Edición, Editorial Carsa, S.A. México 1992.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, **La Contraloría, El Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos**, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México --- 1987.

MIGUEL ROMERO, Mauro y MIGUEL y ALONSO, Carlos, **Derecho Procesal Práctico**, Tomo I, Madrid, Editorial Imprenta, Casa Martín 1951.

OVALLE FAVELA, José, **Derecho Procesal Civil**, editorial Harla, México 1985, 2a.- Edición.

PALLARES, Eduardo, **Derecho Procesal Civil**, Editorial Porrúa, S.A. México 1979.-

PEREZ PALMA, Rafael, **Guía de Derecho Procesal Civil**, México, Cárdenas Editor y Distribuidor 1988.

PETIT, Eugene, **Tratado Elemental de Derecho Romano**, Traducción de José Fernández González, Madrid 1924.

RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan, **Curia Filipica Mexicana**, Publicada por Mariano Galván Rivera, México 1850.

TENA RAMIREZ, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Porrúa, S.A. - México 1980, Decimoséptima Edición.

#### LEGISLACION CONSULTADA

Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Ediciones Andrade, - S.A. México D.F., 1995.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Ediciones Andrade, S.A. México D.F., - 1995.

Código Fiscal de la Federación, Ediciones, Andrade, S.A. México D.F., 1995.

Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. México 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V. México D.F., 1994.

Ley de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. México 1991.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ediciones Andrade, - S.A. México D.F., 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edición a cargo de la Unidad de Comunicación Social de SECODAM. México 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A. México 1994.

Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, Ediciones Andrade, S.A. México D.F. 1995.

#### OTRAS FUENTES

ALCALA ZAMORA, Niceto, "Síntesis de Derecho Procesal", En *Panorama del Derecho Mexicano*, UNAM México 1966.

CARRILLO FLORES, Antonio, "la Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación", *Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República*, No. 16, Vol. III, Enero-Febrero 1982.

DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, editorial Porrúa, S.A. México 1965.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos*, - *Revista Mexicana de Justicia* No. 4, Vol. III, Octubre-Diciembre, México 1958.

**GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO**, Unidad de Comunicación Social de la SECODAM, México D.F., 1984.

**INFORMACION BASICA SOBRE EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**, — S.F.P. Programación y Presupuesto, Oficialía Mayor, Unidad de Contraloría Interna.

LEVENE, Ricardo, "Juicio de Residencia", **Enciclopedia Jurídica Omeba**, Tomo -- XVIII, Jactlega, Ancalo, S.A., Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires.

PALLARES, Eduardo, **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1966.

"PRESCRIPCION", **ENCICLOPEDIA SALVAT**, Tomo 10, Salvat Editores, España 1971.

**Seminario Judicial Federal**, IV, Epoca, 4a, Sala, Tomo XXVII; 4a. Sala, V. Epoca, Tomo XXIV.