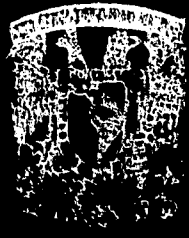


356  
25j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ABASCÓN"

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y  
DESENVOLUPAMIENTO TECNOLÓGICO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

INGENIERO EN DERECHO

PRESENTA

ALBERTO GONZÁLEZ GARCÍA



ENEP ABASCÓN

8 JUNIO DE 1997, EDO. DE T.X.C., 1996



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.

356  
2Ej

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON**

**" La Aplicación de la Prescripción y la Caducidad en el  
Procedimiento Administrativo Disciplinario"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**Maria Elena Ramos Ibarra**

**San Juan de Aragón, Edo. de Méx. 1996.**

LIBRERIA CENTRAL

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### **A MIS PADRES:**

Como lo más sublime que tengo y con todo mi respeto, amor y agradecimiento, por todo el apoyo que me brindaron para la realización de una meta mas en mi vida.

### **A MIS HIJOS ITZEL E ISAAC:**

Espero que este trabajo de investigación les sirva como buen ejemplo de desarrollo en su vida estudiantil y de motivación como antes de la sociedad para que lleguen a ser mas de lo que su madre fue.

### **A MI ESPOSO:**

A quien ha sabido ser amigo, compañero y el padre de nuestros hijos, le dedico el presente trabajo como una motivación para su vida profesional, agradeciéndole el apoyo que me dió para la realización de mi meta como mujer profesionista.

### **A MIS HERMANOS:**

A quienes de alguna manera me motivaron a la realización de este trabajo de investigación para la culminación de mi licenciatura.

### **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:**

Quien me habrio sus puertas para la realización de una meta más en mi vida.

IRITOTECAL CENTRO

**TEMA: LA APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPITULO I**

1

**ANTECEDENTES**

**1.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL**

**DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

1

- 1.1.1 Constitución Política de 1824 3
- 1.1.2 Constitución Política de 1857 5
- 1.1.3 Ley de Juárez de 1870 8
- 1.1.4 Ley de 1896 9
- 1.1.5 La Constitución Política de 1917 10
- 1.1.6 Ley de Cárdenas de 1940 11
- 1.1.7. Ley de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal, de los Altos Funcionarios del los Estados de 1979. 12
- 1.1.8 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 14

**1.2. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y**

**DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

17

- 1.2.1 Oficina General de Contabilidad 18
- 1.2.2 Dirección de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 19
- 1.2.3 El Departamento de Contraloria General. 19
- 1.2.4 La Reforma a la Ley de las Secretarías de Estados de 1932. 21
- 1.2.5 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. 22

BIBLIOTECA CENTRAL

1.2.6 La Reforma del 29 de Diciembre de 1982 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

22

## **CAPITULO II**

### **GENERALIDADES**

#### **2.1. CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y**

##### **ACTO ADMINISTRATIVO**

24

2.1.1 Derecho Administrativo

26

2.1.2 Acto Administrativo

28

#### **2.2. PROCESO ADMINISTRATIVO**

30

2.2.1 Concepto de Proceso

30

2.2.2 Concepto de Procedimiento

32

2.2.3 Concepto de Procedimiento Administrativo

32

#### **2.3. CADUCIDAD Y PRESCRIPCION**

35

2.3.1 Concepto de Caducidad

35

2.3.2 Concepto de Prescripción

37

2.3.3 Analogías y Diferencias entre Caducidad y Prescripción.

38

#### **2.4. RESPONSABILIDAD**

39

2.4.1 Responsabilidad Objetiva

41

2.4.2 Responsabilidad por Hecho Ilícito

42

2.4.3 Responsabilidad de los Servidores Públicos.

42

## **2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES**

### **PUBLICOS 45**

2.5.1 Fundamento Constitucional 48

## **2.6. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES**

### **PUBLICOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. 48**

2.6.1 Apercibimiento. 49

2.6.2 Amonestación. 49

2.6.3 Suspensión. 50

2.6.4 Destitución del Puesto. 50

2.6.5 Sanción Económica. 50

2.6.6 Inhabilitación temporal para desempeñar Empleos, Cargos y  
Comisiones en el Servicio Público. 52

## **CAPITULO III**

### **LOS SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS FUNCIONES**

#### **3.1. EL SERVIDOR PUBLICO. 54**

3.1.1 Teorías Jurídicas sobre la Naturaleza de la Función Pública 54

3.1.2 Teoría Civilista. 54

3.1.3 Teoría Publicista. 55

3.1.4 Teoría Contractual. 56

3.1.5 Teoría del Acto Unión. 57

BIBLIOTECA GENERAL

3.1.6	Postura de la Legislación Mexicana.	58
3.1.7	Definición de Servidor Público y sus Obligaciones conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	59
<b>3.2.</b>	<b>LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO</b>	
	<b>ADMINISTRATIVO.</b>	64
3.2.1	Creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	64
3.2.2	Funciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	65
<b>3.3.</b>	<b>FACULTADES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL; DE LOS ORGANOS DECENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES ASI COMO DE LAS CONTRALORIAS GENERALES DE LOS ESTADOS PARA APLICAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.</b>	70
3.3.1	Los Órganos de Control Interno como Órganos Facultados para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	70
3.3.2	Las Contralorías Generales de los Estados como Órganos de Control Facultados para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	73
<b>CAPITULO IV</b>		
<b>LA APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.</b>		
<b>4.1.</b>	<b>EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION</b>	75



4.1.1	Queja o Denuncia	75
4.1.2	Integración de la Presunta Responsabilidad Administrativa.	77
4.1.3	Aplicación de la Prescripción.	80
<b>4.2.</b>	<b>DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO</b>	<b>81</b>
4.2.1	El Derecho del Audiencia.	82
4.2.2	El Ofrecimiento y desahogo de pruebas	83
4.2.3	Los Alegatos	85
4.2.4	Las Resoluciones.	86
<b>4.3.</b>	<b>LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS</b>	
	<b>CIVILES</b>	<b>90</b>
4.3.1	Jurisprudencia Relativa a la Aplicación Supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles a las Leyes y Procedimientos Administrativos.	91
4.3.2	La Caducidad en el Código Federal de Procedimientos Civiles.	92
4.3.3	Tesis Referente a la Aplicación de la Caducidad en el Procedimiento Administrativo.	94
4.3.4	Propuesta de adición de la Caducidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	95
<b>4.4.</b>	<b>LA EJECUCION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b>	<b>97</b>
	<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>99</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>102</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo de Investigación se elaboró, teniendo como finalidad una adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo el objetivo el dar una mayor celeridad a la función de los Organos de Control con el fin de que logren todas aquellas metas que les han sido conferidas, y darle así en primera instancia una respuesta pronta y oportuna a las denuncias y quejas ciudadanas y en segunda instancia no se violen las garantías de los servidores públicos infractores.

En el primer capítulo de forma analítica me refiero a los antecedentes histórico legislativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El capítulo segundo nos habla de la rama del derecho en que se encuadra el Procedimiento Administrativo Disciplinario, señalándose la teoría del acto administrativo, aludiendo posteriormente el estudio de los conceptos de obligación, responsabilidad, caducidad y prescripción, dándose así las referencias pertinentes que serán la base del capítulo tercero y cuarto, finalizándose este capítulo con el estudio de las sanciones administrativas que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el tercer capítulo se hace mención a las teorías que definen la relación laboral de los servidores públicos y sus obligaciones; de igual forma se hace referencia de la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como de las facultades que poseen los Órganos de Control de las Dependencias y Entidades Federativas y de las Contralorías Estatales para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Cuarto y último capítulo se hace una explicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, basando el criterio del fundamento y tiempo de aplicación de la caducidad y de la prescripción.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

## CAPITULO I

### 1.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El estudio de los antecedentes se fundan en tener un conocimiento más cierto de las formas como se desarrolla y la vinculación con los actuales, por lo que señalar cada uno de los antecedentes de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es interminable, en tal virtud solo se pretende tener una visión histórica remota, es por esto que...

... En el presente capítulo me refiero, de forma muy breve a los antecedentes Legislativos e históricos del Procedimiento Administrativo Disciplinario que aplica la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como principal Órgano de la Administración Pública Federal encargada del cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se encuentra contemplado el Procedimiento Administrativo Disciplinario, el cual es el principal motivo de este trabajo de investigación.

Es menester señalar que los antecedentes que en el presente trabajo de investigación se señalaron no son los únicos, pero podría decir que si los de mayor trascendencia y valor para el trabajo de investigación que se realiza, los multicitados antecedentes con el marco de referencia que nos servirá de guía para la comprensión de aquellas lagunas legislativas que subsisten en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por lo tanto en el propio Procedimiento Administrativo Disciplinario.

BIBLIOTECA CENTRAL

En la extensa historia de México, se puede observar que nuestro país ha contado con una serie de disposiciones que regularon las responsabilidades de los servidores públicos, como se puede mencionar en la época colonial rigieron los Juicios de residencia y de visita, así como la Constitución de Cadiz la cual contempla disposiciones sobre la materia de responsabilidades en los puestos públicos.

Del contexto histórico de nuestro país, desde la precolonia hasta el México independiente se ha visto la necesidad de regular la conducta del gobernante, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones y castigando a quienes han faltado a ellas.

Siendo así que todo servidor público debe seguir su conducta por un Código el cual debe acatar y reconocer voluntaria y espontáneamente. Siendo así las diversas Leyes de Responsabilidades que han regulado al Servidor Público como lo son: En el México Independiente las Constituciones de 1824 y 1857, siendo de esta última la expedición de la Ley Juárez de 1870 y la Ley de 1896 durante el largo gobierno del General Porfirio Díaz y durante la vigencia que ha tenido nuestra Carta Magna de 1917 nuestro país ha tenido la Ley de Cárdenas de 1940, la Ley de 1979 y la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Es por esto, que el Servidor Público por la propia naturaleza de sus funciones y su contacto directo con la cosa pública, tiene la obligación de cumplir con eficiencia, eficacia, honestidad, imparcialidad y legalidad las funciones que le son conferidas, ya que de ello depende la satisfacción de la comunidad y el buen funcionamiento y desarrollo de la propia administración pública.

Cabe hacer mención que el concepto de Servidor Público queda plenamente establecido en el Título cuarto de nuestra Constitución Política el cual encuentra sus raíces en nuestra

lucha de independencia con el pensamiento de Morelos al cual el congreso de Chilpancingo le otorgó el título de Alteza, mismo que no aceptó y tomo con modestia el título de "Siervo de la Nación".

### **1.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1824**

Carta Magna suscrita en la Ciudad de México el día 4 de Octubre de 1824, la cual estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, sin establecer un capítulo especial para el juicio de responsabilidad, encontrándose sujetos a él los siguientes funcionarios:

a) El Presidente de la Federación quien podía ser responsable de delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno y por cohecho y soborno así como por impedir la celebración de elecciones de presidente, senadores y diputados o por impedir el ejercicio de las funciones que a las cámaras les correspondían, pudiendo conocer de ellas cualquiera de las dos cámaras con calidad de gran jurado, como lo establecen los preceptos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha constitución.

b) Los Secretarios de Despacho eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de las dos cámaras como lo señalan los artículos 38 Fracción III Y 119.

c) También se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los integrantes de la Suprema Corte de Justicia por cualquier delito cometido durante el tiempo de función, pudiendo conocer indistintamente con carácter de jurado cualquier de las dos cámaras, como lo estipula el artículo 38 fracción III.

d) Los gobernadores eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión, Ordenes del Presidente de la Federación, así como por publicaciones de

leyes y decretos contrarios a la Constitución u otras Leyes de la Unión y podía conocer con el carácter de gran jurado cualquiera de las dos cámaras.

e) También podían estar sujetos a juicios de responsabilidad los Diputados y Senadores con la observancia de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Diputados si se trataba de algún Senador y ante la Cámara de Senadores si se trataba de algún Diputado constituyéndose en gran jurado y cuando procedía la causa se suspendía al responsable poniéndose con posterioridad a disposición del Tribunal competente de conformidad con los artículos 42, 43 y 44.

f) Así como, eran sujetos de responsabilidad todos aquellos sujetos que desempeñaran algún puesto público de acuerdo a lo establecido en los artículos 137 Facultad IV del inciso V y 163.

La Suprema Corte de Justicia, era el tribunal competente para conocer de las responsabilidades, después de que se formulaba la declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente y sólo se hacía excepción de esta Corte cuando se trataba de algún miembro de este órgano, el cual era juzgado por un tribunal especial mismo que estaba integrado por 24 Individuos.

Así, en el primer cuarto del siglo pasado, el doctor José Luis Mora expresaba que "Cuando se hablaba 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 se cometen delitos comunes-robos, lesiones, homicidios, etc., sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deben sufrir, hay una necesidad social distinta que atender, que el funcionario torpe,

incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento".<sup>1</sup>

### 1.1.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

Esta constitución retomó la importancia del Juicio de Residencia, denominado a su Título IV "De la responsabilidad de los Funcionario Públicos" en el cual establecía que eran sujetos de responsabilidad los Diputados del Congreso de la Unión, las personas de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, por los delitos comunes que llegasen a cometer durante el desempeño de sus funciones y las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su cargo.

Igualmente denota como sujetos de responsabilidades a los Gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, y al Presidente de la República por el delito de Traición a la Patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, como lo estipula el precepto 103 de dicha Carta Magna.

Es importante señalar que la denominación de "delitos comunes" que utilizan nuestras constituciones y las leyes orgánicas respectivas, y atendiendo a la división que se hacen en nuestro sistema jurídico de delitos del orden común y del orden federal, pareciera que los altos funcionarios, no eran responsables de los delitos federales, pero la doctrina coincide en señalar que los delitos comunes deben entenderse en contraposición de los delitos oficiales y no de los del orden federal, que en el sentido que se le dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836 y su proyecto de reforma, de donde fue tomado, y que aquel

<sup>1</sup> Carrillo Flores, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios, Rev. Méx. de Justicia, Procuraduría General de la República No. 16 Volumen III. Enero-Febrero, 1982. pág. 70



ordenamiento no estableció ninguna diferencia entre delitos comunes y delitos federales por que se refería a una república centralista.<sup>2</sup>

Cabe mencionar que mientras estuvo vigente la Constitución de 1857 se formularon dos leyes sobre las responsabilidades de los altos funcionarios, siendo la primera la Ley de Juárez misma que fue expedida en 1870 durante el mandato del entonces Presidente Benito Juárez y la segunda fue, expedida en el año de 1896 bajo la Presidencia de Porfirio Díaz.

Es importante señalar que esta Constitución vino a suprimir el Procedimiento Bi-Instancial ya que hace desaparecer el Senado y rige el Congreso de la Unión como el Órgano Acusador de los Altos Funcionarios, encargándosele a la Suprema Corte de Justicia la gran misión de fungir como Jurado de Sentencia.

El autor Tena Ramírez expone que 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 campeó 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.<sup>3</sup>

Cuando los funcionarios ya referidos cometían un delito del orden común le competía al Congreso erigirse en jurado y determinar por mayoría de votos si había lugar a proceder en contra del acusado, y cuando se trataba de delitos oficiales competía al Congreso quien determinaba también, por mayoría de votos si el acusado era responsable o no.

<sup>2</sup> José Trinidad Lanz Cárdenas, 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, págs. 157 y 158.  
<sup>3</sup> Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edición Porrúa, SA., Méx. 1980 Decimoséptimo Edición pág. 567.

En los casos en que la declaración fuera condenatoria era la Suprema Corte de Justicia quien fungía como jurado de sentencia, la cual por mayoría absoluta de votos imponía la pena que la Ley establecía.

Dicha Constitución tuvo importantes reformas y adiciones en el Título V como a continuación señalo:

El artículo 103 fue reformado el 13 de noviembre de 1874, incluyéndose a los individuos de la Cámara en la enumeración de los funcionarios públicos que eran considerados responsables, y respecto a los cuales debían seguirse los procedimientos previstos por la propia Constitución. Además fue adicionado un párrafo en el que se establecía que los altos funcionarios de la federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el período en que conforme a la Ley tuvieran derecho a disfrutar de aquél fuero, y asimismo dicha disposición también era aplicable respecto de los delitos comunes que cometieron durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.<sup>4</sup>

El 6 de mayo de 1904 nuevamente se reformó el mismo precepto, señalándose en su parte final que el Vicepresidente al igual que el Presidente, sólo podía ser acusado durante el tiempo de su cargo, por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.<sup>5</sup>

También fue reformado el artículo 104, el día 13 de noviembre de 1874, reforma que consistió en atribuir a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en gran jurado y

---

<sup>4</sup> Ibid, pág. 704  
<sup>5</sup> Ibid, pág. 716

formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes que conforme al texto estaba reservada al Congreso.<sup>6</sup>

Finalmente por lo anterior se deduce que respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos se contemplaron dos aspectos importantes los cuales son: 1º Un procedimiento anterior al juicio, refiriéndose a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios, contra los cuales no se podía actuar si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y 2º El juicio político que se daba cuando los altos funcionarios incurrieran en la Comisión de delitos oficiales de los cuales sólo eran responsables durante el período de su cargo y hasta un año después.

### 1.1.3. LEY DE JUAREZ DE 1870

El pensamiento jurídico-político de los liberales del siglo pasado comprendía el carácter sancionador y preventivo de las conductas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones ya que alejaban temporalmente del servicio público a todo aquel sujeto que no reunía las cualidades individuales y morales para el buen desempeño de la tarea pública encomendada.

Así pues, la presente Ley contemplaba que los Gobernadores de los Estados solo incurrieran en responsabilidad Federal por inexactitud u omisión en las obligaciones que les imponían la Constitución o Leyes Federales.

En esta Ley, se establece en su artículo 1º Que " Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación: el ataque a las instituciones democráticas, a las formas de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de

---

<sup>6</sup> Ibid, pág. 704

atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales en punto de gravedad ". En su artículo 2º estipula la falta oficial como la infracción a la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia.

En esa época ya se imponían como sanciones la destitución y la inhabilitación para seguir en el mismo cargo u otro de la Federación por un tiempo no menor de 5 años ni mayor de 10 años, los cuales se aplicaban a los funcionarios que cometían delito oficial. En cuanto a la mera falta ésta se castigaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo no menor de 1 año ni mayor de 5 años.

Esto es, que la Ley de Juárez contemplaba ya la suspensión, destitución e inhabilitación como lo estipula el actual precepto 113 Constitucional y la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **1.1.4 LEY DE 1896**

Esta es la segunda Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación que se expide bajo la vigencia de la constitución de 1857 y de la misma manera que la Ley de Juárez no determina el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos de los delitos de orden común como los oficiales.

" Existiendo así varios datos semejantes en ambas Leyes:

1) Se refiere sólo a los Altos Funcionarios de la Federación y a los Gobernadores y Diputados locales, cuando violan la Constitución o Leyes Federales.

2) La condena por el delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común.

3) La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario este en ejercicio de su cargo y durante el año posterior, y

4) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la 'gracia del indulto'.<sup>7</sup>

### 1.1.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Podemos observar que el Constituyente de 1917 realizó pocos cambios en el sistema de responsabilidades ya que solo agrega algunas situaciones especiales a pesar de que sigue en casi todo a la Constitución de 1857, pudiendo así ejemplificar que establece el jurado popular, y le da facultad al Presidente de la República para solicitar al Congreso la destitución de los altos funcionarios públicos y así mismo establece que el propio Presidente deberá escuchar al propio funcionario público en lo personal para poder determinar en consecuencia sobre la petición de destitución.

En este mismo sentido, con la creación del Senado de la República, los propios Senadores fueron incluidos como sujetos de responsabilidades por los delitos oficiales; estableciéndose nuevamente el proceso Bi-Instancial, en el cual, la Cámara de Diputados se erige como órgano acusador en el juicio político, y la Cámara de Senadores se erige como gran jurado tratándose de delitos oficiales, y tratándose de delitos comunes es la Cámara de Diputados la que se erige en gran jurado.

7

Carrillo Flores, Antonio, op.cit. pág. 81

BIBLIOTECA CENTRAL

En consecuencia de lo anterior se le restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, quién de acuerdo a la constitución de 1857, fungía como Jurado de Sentencia.

En el año de 1983 la Constitución de 1917 fue reformada en su capítulo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el cual esta plasmado en los preceptos legales del 108 al 114 de la propia Carta Magna en mención.

### **1.1.6. LEY DE CÁRDENAS 1940**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1940 y bajo el mandato del Presidente de la República Lázaro Cárdenas, haciendo una enumeración extraordinariamente amplia y casuística de los delitos oficiales que podrían ser imputados a los servidores públicos sin fuero constitucional.

En su título primero, capítulo único de las disposiciones preliminares definió a los individuos sujetos a su régimen, señalando que eran los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos y faltas oficiales que realizarán en el desempeño de sus funciones.

Conceptuando como Altos Funcionarios de la Federación: 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, al Procurador General de la República, a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados.

Estableció en su artículos 14 la definición de los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, como lo son: El ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno

republicano, representativo y federal, la libertad de sufragio, la usurpación de funciones, la violación de garantías individuales, así como también cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causan graves perjuicios a la federación o a uno o varios estados.

En su artículo 18 estableció 72 fracciones las cuales estipulaban una gran gama compleja y diversa de actos u omisiones oficiales en que podían incurrir los funcionarios públicos y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

Así mismo en sus preceptos 77 y 78 estableció la competencia, integración y procedimiento de los delitos y faltas oficiales cometidos por los funcionarios y empleados públicos, quienes deberían ser juzgados por el Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, mismos que estaban establecidos en donde se encontrara un Juzgado de Distrito con Jurisdicción en materia penal, y en cada uno de los partidos judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia en materia penal.

De igual forma, esta ley estableció un capítulo en el cual se regulaban las investigaciones que deberían realizarse, así como el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia por el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos.

#### **1.1.7. LEY DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979.**

Otros largos 40 años más tarde, el Presidente López Portillo suscribió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los

Altos Funcionarios de los Estados, misma que es del 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Fue esta la segunda Ley al Amparo de la Constitución de 1917 en esta materia. Sus disposiciones más relevantes incluyen que reglamentó que los altos funcionarios no podrían ser aprehendidos por delitos del orden común, sin que hubiera concedido el desafuero la Cámara de Diputados, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; previo el derecho de la Federación y de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecunaria.

Dispuso que en demandas del orden civil los funcionarios públicos no gozarían de fuero constitucional, y sostuvo el principio de que la obligación de todos los funcionarios o empleados, de hacer ante el Procurador General de Justicia de la República o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes tanto al tomar posesión del cargo como al término de este.

Siendo así que si la riqueza detentada por el servidor público o por interpósita persona, sobrepasaba notoriamente a sus posibilidades económicas tomándose en cuenta sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes, el Ministerio Público, fuese de oficio o por denuncia, investigaba la procedencia de dichos bienes.

El artículo 3º de la Ley, definía los delitos oficiales como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.



El artículo 4º a su vez, definía las faltas oficiales como las infracciones que afectaren de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

Esta Ley, al igual que su predecesora, consagró el sistema bicameral, siendo la Cámara de Diputados quien conociera de las acusaciones o denuncias por delitos o faltas oficiales de los Legisladores Federales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, en calidad de Jurado de Acusación, y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

La Ley establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un juzgado popular.<sup>8</sup>

#### **1.1.8 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En el año de 1982 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, ordenamiento que impulsa y da una nueva orientación al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, unificando la legislación sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para la cual se llegó a la reforma de nuestra constitución, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y hasta la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la aplicación de la misma.

<sup>8</sup> Del Valle, Enrique.- La Ley Federal de Responsabilidades. Un código de Conducta; Revista de Administración Pública, No. 57,58, Enero-Junio, INAP, México, 1984, pág. 83.

ARCHIVO CENTRAL

Estructurando así este sistema los principios que regulan las responsabilidades políticas el juicio político, el juicio de declaración, de procedencia, las responsabilidades administrativas, el registro de la situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación ahora denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; disponiendo entre otras cosas, las bases de la responsabilidad administrativa en las que incurren los servidores públicos por actos y omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia a efecto de garantizar el buen servicio público. Previendo así que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ( antes Secretaria de la Contraloría General de la Federación ) actúe como autoridad disciplinaria a través de la que se consolidan los valores constitucionales con el objeto de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y para sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran.

En este sentido encontramos que en enero de 1984 entra en vigor la actual Ley, la cual se encuentra dividida en cuatro Títulos de la siguiente forma:

- a) Título primero.- Disposiciones Generales
  
- b) Título segundo.- Procedimiento ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.
  
- c) Título Tercero.- Responsabilidades Administrativas, y
  
- d) Título Cuarto.- Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

La actual Ley suprime las distinciones de altos funcionarios y empleados, por la de servidores públicos, señalando así que son diferentes las responsabilidades en que pueden

incurrir ya que dependen de su nivel jerárquico, esto es que viéndolo en forma piramidal en cuya base se encuentran todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, en un estrato superior la sujeción a la responsabilidad penal, con la modalidad del procedimiento para la declaración de procedencia para quienes detectan fuero, y en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos a la responsabilidad política, en virtud de la importancia y trascendencia de su función. Estos servidores públicos están sujetos, podríamos decir, a una responsabilidad por triplicado, es decir, administrativa, penal y política.

Por lo que respecta al Juicio político, mantenido en la ley, se sigue el procedimiento bicameral, correspondiéndole a la cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.<sup>9</sup>

La responsabilidad administrativa es autónoma de los procedimientos políticos y penal, ya que al presunto responsable se le otorgan las garantías constitucionales consignadas en los preceptos 14 y 16.

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47 con sus 24 fracciones consagra las obligaciones de todo servidor público generalizándolos en cinco como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Describiéndolos de la siguiente manera José Trinidad Lanz:

"Legalidad, es decir, lo contrario de arbitrariedad, del capricho; honradez, la honestidad y la seriedad y la ética, acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, lealtad de estado, a las instituciones, no a las personas, ni a los partidos, lo deberes del servidor público son para la

---

<sup>9</sup> Ibid, pág. 84

Nación que está por encima de otros intereses; imparcialidad y eficiencia, la imparcialidad introduce en nuestro derecho administrativo por vez primera después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, exceptuando en la Legislación del Poder Judicial, las restricciones y la prohibición al nepotismo que ya existía desde las Leyes de Indias, que ya quiso regular Morelos y sin embargo se perdió en la etapa de la Independencia y todos sabemos la imagen de ellas cambiando los fines del Estado, el trabajo para el hombre o el hombre para el trabajo, ¿Cuál es el lema? <sup>10</sup>

## **1.2. ANTECEDENTES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.(SECODAM)**

Con la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reforma que fue publicada el 29 de Diciembre de 1982 como un decreto que la reforma y adiciona con el artículo 32 Bis, el cual crea a la Secretaría en estudio dándole sus atribuciones, siendo las más importantes las señaladas en las fracciones XIII, XIV, XVII y XVIII mismas que le dan la competencia específica para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y constituir las responsabilidades administrativas; para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan y para constituir las responsabilidades administrativas de su personal.

El artículo Séptimo transitorio del decreto en comento, da la competencia para que la propia Secretaría continúe con los fincamientos de responsabilidades en proceso y los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la publicación de dichas reformas y

<sup>10</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servicio Público Revista INAP-PRAXIS, No. 65, 1984.

adiciones, y que resulten de la revisión que le compete independientemente de la fecha en que se descubran o comprueben. <sup>11</sup>

### 1.2.1 OFICINA GENERAL DE CONTABILIDAD.

Oficina creada en 1921 y que orgánicamente se encuentra ubicada en el Poder Legislativo pero cuenta con cierta independencia, y dentro de sus funciones se encuentra el vigilar la manera de que el Jefe del Ejecutivo desempeñe sus funciones administrativas dentro del marco constitucional. Así mismo tiene facultades discrecionales para realizar auditorias y evaluar casi todos los programas del Ejecutivo y con limitaciones las del Legislativo y Judicial, procurando que esta oficina no sea un órgano político y partidista.

Dicha oficina se encuentra dirigida por un Contralor General el cual es nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado y dura en el cargo 15 años y no puede volver a ser nombrado; entre sus funciones se encuentran las de investigar las irregularidades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, presentar la Investigación al Congreso y poseer un poder de persuasión.

La Oficina General de Contabilidad en la actualidad realiza la evaluación de la economía, la eficiencia con que se manejan los programas procurando una retroalimentación en los administradores para que se tengan un conocimiento amplio de la importancia del programa, en el logro de las metas establecidas.

La principal función de esta oficina es la de realizar auditorias a los planes y programas del Ejecutivo, el análisis a la economía nacional y evitar el derroche de recursos en programas no meritorios, concluyendo, como lo menciona el maestro Acosta Romero " lo que más ha

<sup>11</sup> Herrera Pérez Agustín.- Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.Ed. Carsa Segunda Edición, pág. 135.

preocupado a los auditores de la oficina general de contabilidad, es el fraude y el desperdicio en los programas de gobierno".<sup>12</sup>

### **1.2.2 LA DIRECCIÓN DE CONTABILIDAD Y GLOSA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

Dirección que fue creada el 23 de mayo de 1910 la cual reorganizó a la Tesorería General de la Federación reduciendo sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, y estableció un nuevo organismo denominado " Dirección de Contabilidad y Glosa", para llevar la contabilidad de la Hacienda Federal y Glosar sus cuentas, calificando la justificación, comprobación y registro de la contabilidad, conteniendo con ello a través de la Tesorería General, el control preventivo.

### **1.2.3 EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA GENERAL**

Ante la situación económica, política y social que enfrentaba el país, al finalizar la revolución de 1917, se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación, cuyo titular era el Contralor General de la Nación mismo que dependía directamente del Presidente de la República.

El objetivo de la Contraloría fue fortalecer las funciones de la antigua Dirección de Contabilidad y Glosa, la cual fue creada el 23 de Mayo de 1910, a expensas de la Tesorería, para abrogar a la Secretaría de Hacienda cierto carácter de superioridad que se le atribuía sobre las demás dependencias del Ejecutivo.

<sup>12</sup> Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1990

164.

pág.

Tenía como funciones principales, proporcionar informes mensuales de la Hacienda Pública y cuentas anuales en los primeros tres meses del año siguiente a cada ejercicio fiscal; moralizar la conducta del personal administrativo; y con especial atención a aquéllos encargados del manejo de fondos, localizando y atendiendo con rapidez y eficiencia las responsabilidades civiles y penales; impedir la celebración de contratos que constituyeran gastos indebidos.

El 10 de Febrero de 1926 fue publicado en el Diario Oficial, el cambio de la denominación del Departamento de Contraloría de la Nación, llamándolo Departamento de la Contraloría de la Federación. Así junto con este cambio en la denominación vino aparejado, una serie de atribuciones a la Contraloría de la Federación, como lo son: fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, examinar los créditos otorgados al Gobierno Federal, verificación de la deuda pública llevar a cabo el registro general de funciones y empleados de la Federación. De esta manera " el Departamento de Contraloría, también tenía facultades para aplicar sanciones relativas a las responsabilidades administrativas en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, con motivo del manejo irregular de fondos o bienes, siendo aplicables dicha facultad a los particulares que intervienen en esos ilícitos". 13

En la Inspección y Glosa se conservaron en general los límites de las leyes anteriores, precisando las facultades de Departamento en la labor fiscalizadora de las oficinas manejadoras de fondos y valores.

Ambos departamentos estuvieron estructurados orgánicamente, bajo la dirección de un Contralor y las siguientes dependencias: Oficialía Mayor, Técnica Consultiva, Jurídico y

13 Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Unidad de Comunicación Social de la SECOGEF, Antecedentes y Acciones. Editado por la Unidad de Comunicación Social de la SECOGEF. La Reforma a la ley de Secretarías de Estado de 1932, México 1991, pág. 19.1.2.3

BIBLIOTECA CENTRAL

Prensa, Oficinas de Inspección, Liquidación de Cuentas, Aduanas, Ordenes de Pagos, Timbre, Militar y Civil, Delegaciones ante las Dependencias del Ejecutivo Federal, Auditoría Regional, dividido en nueve zonas, pensiones y reclamaciones, finanzas y registro de personal, correspondencia y encuadernación, archivo, biblioteca y proveeduría.

#### **1.2.4 LA REFORMA A LA LEY DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADOS DE 1932**

En el año de 1932, mediante la reforma de la Ley de Secretarías de Estado se produjo la desaparición del Departamento de la Contraloría de la Federación, iniciando con ello una etapa de dispersión de las funciones de la Contraloría Pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947 correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas, concentrando en esa dependencia el registro de personal federal.

A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención en adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las entidades paraestatales.

En la época mencionada con anterioridad también operaba la extinta Comisión de Inversiones, para la formación de planes y observaciones relativas a la concentración y distribución de los recursos financieros del sector público. De los años 1959 a 1976 se estableció una Triangulación en el sistema de control entre la Secretaría de la Presidencia y el Patrimonio Nacional, quienes ejercían el control del Sector Paraestatal, creándose en esa época el registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.



### **1.2.5 LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE 1976.**

La Ley en mención fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, cuya principal consecuencia para el tema que se desarrolla fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, " la cual aplicaba la legislación de responsabilidades a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y para el auxilio de la misma se dispuso que en las diversas entidades y dependencias del gobierno federal se establecieran unidades de auditoría interna en cada una de ellas".<sup>14</sup>

Se otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financieramente y administrativamente la operación de los Organismos Públicos Federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública; se fortaleció el sistema de control en materia de adquisiciones, arrendamiento, almacenes de la administración pública federal, obras públicas y bienes nacionales a través de sistemas de coordinación sectorial.

### **1.2.6 LA REFORMA DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1982 A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

A causa de la gran necesidad de fortalecer e integrar la función de control en el Sistema Público, se presentó ante el congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en que se incluyó el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1982, dio origen a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ahora llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

<sup>14</sup> Herrera Pérez, Agustín. Op. Cit. pág. 134.

La Ley en mención fue adicionada con el artículo 32 Bis, el cual crea a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ( llamada anteriormente Secretaría de la Contraloría General de la Federación ) dándole las atribuciones de los asuntos que le corresponden, siendo las más importantes las señaladas en las fracciones XIII, XIV, XVII y XVIII que le dan la competencia específica, para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para reconocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y constituir las responsabilidades administrativas.

Asumió también atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, las de entonces Programación y Presupuesto y de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, así como de las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, Asentamiento Humanos y Obras Públicas, además de conferirle nuevas atribuciones para completar el esquema de la Contraloría.

Fortaleciéndose y restableciéndose de esta manera el sistema de control unitario, sistemático y global sobre los recursos públicos.

BIBLIOTECA CENTRAL

## CAPITULO II

En el capítulo de generalidades se analizará el marco Jurídico del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la responsabilidad de los servidores públicos y las sanciones administrativas por lo que primeramente analizaremos parte del Derecho Administrativo para comprender los conceptos de proceso y procedimiento, de caducidad y prescripción por medio de los cuales nos ubicaremos en el tema de investigación que se desarrolla y así comprender la naturaleza jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos y del procedimiento administrativo disciplinario.

### 2.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y ACTO ADMINISTRATIVO.

El dar una definición de Derecho Administrativo que abarque absolutamente todas sus caracteres y todas las posibles modalidades, resultaría difícil, ya que es una de las ramas del Derecho que posiblemente presenta más dificultades para la demarcación de sus fronteras, existiendo así diversos criterios como lo son:

a) Criterio Legalista.- Lo crea como un conjunto de leyes administrativas cuyo objeto es la organización y la materia propia de la administración. Estas ideas las sostiene Posada y Colmeiro, los cuales son criticados por que este criterio no define lo que son las leyes administrativas, ni lo que es la materia propia de la administración.

b) Criterio del Poder Ejecutivo.- En su gran mayoría de autores, consideran que es el derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo.

c) Criterio de las Relaciones Jurídicas.- Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares; y

d) Criterio de los Servidores Público.- Según Duguit y Jeze es el conjunto de normas que regulan a los servidores públicos.

Como se puede apreciar de los diversos criterios señalados con anterioridad, enfocan alguna parte u otra del concepto de derecho administrativo, pero no hay unificación en la idea del mismo.

El Derecho Administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido y formal.

El concepto amplio se considera que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares; y el concepto restringido formal señala que el derecho administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad.

Para Villegas Basavilbaso " El Derecho Administrativo es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal". <sup>15</sup>

<sup>15</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Topográfica Editora, Buenos Aires, Argentina 1949, Imprenta Balmes Rauch, pág. 10

El Acto administrativo es una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la Administración Pública y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Luis Recaséns Siches señala que el Estado asume la responsabilidad de las relaciones humanas y se preocupa en todos sus actos, por proteger el interés general por medio de actos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público. 16

### 2.1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo no puede definirse tomando como base exclusiva la consideración formal o la consideración material de la administración, ya que ambas consideraciones deben ser abarcadas por la definición; de tal modo que, por una parte incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa.

De esta manera no se debilita la distinción que se adoptó entre el punto de vista formal y el material de la función administrativa, pues, por una parte, sigue sirviendo para precisar la naturaleza de ésta y por la otra, se logra una mejor adaptación a los principios de nuestro derecho público positivo, en el cual es innegable que predomine la consideración formal de la Administración.

16 Luis Recaséns Siches. *Direcciones Contemporáneas del pensamiento jurídico*. Barcelona 1936.pág. 112 y Sigts.

De conformidad con el precepto legal 40 de nuestra Constitución Política, nuestro país esta constituido en una República Representativa, Democrática y Federal; existiendo una división de poderes para el ejercicio del supremo poder de la federación, siendo estos:

a) Poder Legislativo.- Es un poder espontáneo, primario con vocación general, que puede tomar iniciativa en otras materias, sin habilitación especial previa; es el poder encargado de la elaboración de las leyes.

b) Poder Ejecutivo.- Es un poder que no puede ir en contra de disposiciones formales o del espíritu de la ley, todo texto emanado de una autoridad ejecutiva no tiene fuerza contra la ley es el poder encargado de aplicar las leyes administrativas, y

c) Poder Judicial.- No puede impedir el aplazamiento sistemático de la ejecución de una ley, es el poder encargado de decir y aplicar el derecho.

Al poder Ejecutivo le corresponde la aplicación del Derecho Administrativo, el cual aparece, como el Derecho Administrativo Público y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo. <sup>17</sup>

El Derecho Administrativo, se conforma por un conjunto de normas jurídicas que crean a las instituciones administrativas, regulando su funcionamiento, y se integra con principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de las leyes administrativas la organización de la administración y las decisiones de la administración pública.

<sup>17</sup> Serra Rojas, Andrés, Derechos Administrativo. Tomo I Ed. Porrúa, México 1988, pág.129

BIENESTAR SOCIAL

En resumen el Derecho Administrativo aparece como los medios esenciales para el ejercicio de la función administrativa del Estado que tienen por finalidad " proveer con medidas concretas a la satisfacción de las necesidades que son aquellas que el interés público requiere".<sup>18</sup>

### 2.1.2 ACTO ADMINISTRATIVO

El Acto Administrativo es una especie del género acto jurídico; el acto jurídico es la manifestación externa de voluntad, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho y el hecho jurídico puede ser de la naturaleza o del hombre sin buscar la consecuencia de derecho.

Desde un punto de vista muy general el Acto Administrativo puede abarcar tantos actos o hechos materiales, como actos o hechos jurídicos.

El Acto Administrativo como especie tiene ciertas características que lo distinguen de los otros actos civiles, penales, laborales o mercantiles; el acto administrativo no solo quiere decir que éste sea realizado absolutamente por todos los órganos centralizados o descentralizados, o empresas públicas de Estado, ya que su variedad es muy grande.

"Serra Rojas afirma que el Acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa a pesar de su importante misión, pero su conocimiento doctrinal es necesario por que es la base del ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administradores."<sup>19</sup>

<sup>18</sup>

Cyr Cambier, Droit Administratif, Ed. Larcier. Bruxelles 1968. pág.8

<sup>19</sup>

Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. pág.249

Para Bielsa el acto administrativo "es una decisión general o especial de autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas." 20

García Oviedo señala que "el acto administrativo es una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir, por vía de autoridad un efecto de derecho para la satisfacción de un interés administrativo." 21

Como se puede apreciar de lo anterior no hay conformidad absoluta en los autores acerca del acto administrativo, por lo que en resumen se puede definir al acto administrativo como: Una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

El Acto Administrativo tiene ejecución cuando posee la potestad necesaria para que en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por la autoridad su cumplimiento en forma coactiva; y que además su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

Dentro del Proceso administrativo, en sentido amplio, el acto administrativo, se contempla como un medio para realizar actividades administrativas ( actos administrativos instrumentales ), o bien como acto básico y definitivo de la administración que implica el espacio de la función administrativa ( actos administrativos principales), así mismo hay actos administrativos que por su contenido, se pueden clasificar de trámite los cuales no tienen carácter de resolutivos; o definitivos los cuales dan fin al proceso administrativo.

20  
21

Bielsa, Rafael. Principios de Régimen Municipal, Tomo I, Buenos Aires 1940. pág.202  
García Oviedo, Carlos. Derechos Administrativo, Tomo I, Madrid 1955. pág. 266.



El acto administrativo, como acto de autoridad, emana del Poder Ejecutivo, cuenta con elementos, mismos que la doctrina ha clasificado en subjetivos, objetivos y formales.

El elemento subjetivo del acto administrativo, es que este emana de una autoridad administrativa competente, para realizarlo y con la investidura legítima del titular del órgano.

El elemento objetivo se da cuando el acto administrativo cumple con el elemento subjetivo y demás va encaminado a un objeto principal, basado en un supuesto de hecho, motivado por una causa y con la finalidad de satisfacer el interés público contenido en la Ley; siendo así que también es necesario que para que pueda emanar un acto de autoridad sea ventilado en un procedimiento, en el que el sujeto, objeto del acto, pueda ser oído debiendo existir la debida forma de declaración constituida por los elementos externos que integran ese acto administrativo y pueda manifestarse externamente la voluntad pública.

## **2.2 PROCESO Y PROCEDIMIENTO.**

De lo anterior se desprende que el procedimiento es un elemento formal del acto administrativo; los problemas del proceso y del procedimiento han preocupado a los teóricos tanto del Derecho Procesal como del Derecho Administrativo, ya que en realidad proceso y procedimiento vinieron siendo palabras sinónimas en la terminología del Derecho.

### **2.2.1 CONCEPTO DE PROCESO**

El proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Para Eduardo Pallares, 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. " 22

Para Rafael de Pina, la palabra proceso " es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónimo de la de juicio. " 23

De todo ello se deduce que el proceso jurisdiccional es el cúmulo de actos regulados por la ley, de los sujetos que intervienen ante un órgano del estado, que posee facultades jurisdiccionales, para aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a la solución de la controversia planteada; de ahí que son actos de un órgano del estado con facultades jurisdiccionales, en virtud que no sólo los órganos del Poder Judicial están facultados para resolver controversias.

"La unidad esencial del derecho, procesal se expresa a través de los conceptos básicos o fundamentales, jurisdicción, proceso y acción a los cuales el maestro procesalista Podetti denominó trilogía estructural de la ciencia del proceso; señalando que la jurisdicción es la facultad que tiene el estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica en forma vinculativa con las partes; el proceso, el instrumento jurídico del estado para conducir la solución de los litigios, y la acción es el derecho, facultad o potestad jurídica de las partes, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del estado, con el objeto de que resuelva sobre una pretensión litigiosa". 24

22 Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 5a. edición, Ed. Porrúa, México 1966. pág.  
602  
23 De Pina Vára, Rafael, Diccionario de Derecho, 10a. Edición, Ed. Porrúa, México 1981 pág. 392  
24 Podetti, J. Ramiro. Trilogía Estructural de la Ciencia del Proceso. Rev. De Derecho Procesal. Buenos Aires. No. 1, 1944, págs. 113-170

## **2.2.2 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO.**

El procedimiento es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo.

Como ya se vio, e insistiendo en el concepto de proceso en el cual concluimos que el proceso es el género, son las etapas de restracto. El procedimiento es la acción o modo de obrar, es concreto y así la realidad se ha pretendido apegar a la secuela procesal pero en matices e individualidad que impone un caso real; en este sentido tenemos que el procedimiento es el conjunto de actos jurídicos que realizan las partes en el desarrollo real de un caso concreto en el que se ha planteado una determinada controversia y por derecho procesal tenemos que es el conjunto de normas jurídicas que regula el proceso por cuyo medio el Estado, ejercitando su función jurisdiccional, asegura, declara y realiza el derecho; y por proceso entendemos el medio legal con que cuenta el estado para solucionar conflictos.

## **2.2.3 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Se estima que el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.

Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, el cual está dominado por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por el acto administrativo. Es cierto que no en todos los casos la función administrativa afecta a los particulares, ya que dentro de ella quedan comprendidas múltiples actividades del orden material o bien actividades jurídicas que no tienen carácter imperativo, como son las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del Estado.

La falta de regulación del procedimiento administrativo en el derecho mexicano es un fenómeno muy explicable dentro del derecho administrativo, pues en él ha ocurrido que, a diferencia de otras ramas del Derecho tan bien elaboradas ya como la del derecho civil, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo correspondiente, tanto por la imprecisión que todavía existe en las nociones del derecho administrativo.

Todos los poderes públicos están subordinados a la ley, en particular, el Poder Ejecutivo Federal, con sus dos órganos fundamentales; el gobierno y la administración pública.

Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras; de esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y se facilita la realidad de sus fines.

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez. El procedimiento es un elemento formal del acto administrativo que

domina la casi totalidad de la acción administrativa; es la forma actuante de la Administración Pública y el expediente administrativo como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el procedimiento administrativo.

En este sentido, el procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administradores, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego; la administración pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la administración esta obligada a seguir estos desenvolvimientos legales.

" Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que subsanen las diferencias del procedimiento". Como se señala en la Tesis Jurisprudencial, Recep. 17-65, Tesis 213, 2a. Sala.

El Procedimiento Administrativo, precede, prepara y contribuye a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo; también señala el desarrollo legal de la acción del poder público y es el método para hacer cumplir las leyes administrativas.

Hay dos vías por las cuales la administración pública debe de encausar sus actos: a)

De Oficio; y b) Imperativo Constitutivo

a) De Oficio, que es cuando no interviene el particular, salvo excepciones; y

b) Imperativo Constitutivo, que es cuando crea o afecta los derechos de los particulares y que deducen sus pretensiones administrativas y de esta manera se obtiene que el procedimiento puede ser de tramitación, el cual conduce al acto administrativo; de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho administrativo; de ejecución que tiende al cumplimiento de los propósitos del acto administrativo; el sancionador, por el cual la administración castiga las violaciones legales; el revisor cuando la administración revisa sus actos por oficios o por recurso y los procedimientos especiales.

## **2.3 CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.**

Este es uno de los puntos de gran trascendencia pues, de su comprensión deriva el entendimiento de los momentos de aplicación en el procedimiento administrativo disciplinario.

### **2.3.1 CONCEPTO DE CADUCIDAD**

La caducidad es una forma de extinción del proceso a causa de la inactividad procesal de las partes durante un período más o menos prolongado; es un modo extraordinario de terminación del proceso. Su finalidad principal es evitar que los procedimientos permanezcan abandonados indefinidamente por las partes.

La extinción del proceso por caducidad de la instancia, afecta solo a los actos del proceso mismo, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, que pueden ser exigidos en un procedimiento posterior. El efecto de la extinción del procedimiento por caducidad es, la ineficacia de todos los actos procesales realizados con anterioridad del período de inactividad que la haya causado.

En consecuencia de lo anterior podemos decir que caducidad es la figura jurídica, la institución procesal, por la cual se extingue un proceso a causa de la inactividad procesal de las partes una vez iniciada la instrucción del procedimiento y antes de que la autoridad dicte sentencia.

En este sentido, el acto administrativo se puede extinguir por la prescripción o la caducidad, revocación, rescisión, término, condición o renuncia de derechos y resoluciones jurisdiccionales.

La extinción del procedimiento es un concepto que se ha ido aplicando al procedimiento administrativo en una forma extensiva del procedimiento, utilizado en el derecho privado; así mismo no debemos olvidar que trae aparejada la extinción del acto administrativo; en forma similar la suspensión de un procedimiento trae aparejada como consecuencia la cesación de los efectos del acto administrativo.

Al hablar de prescripción y de caducidad, en el procedimiento administrativo, nos enfrentamos a un grave problema doctrinal, como es el de la teoría de las nulidades en la rama pública. A consecuencia del gran desenvolvimiento del derecho administrativo y con la complejidad de los crecientes intereses, derechos institucionales y situaciones frente a los derechos privados, se a originado el predominio del interés público sobre el privado. En este sentido " las nulidades aparecen como las más importantes de las sanciones, para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinados a la defensa del interés general".<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pág. 327.

### 2.3.2 CONCEPTO DE PRESCRIPCIÓN.

La prescripción al igual que la caducidad es una forma de extinción del procedimiento administrativo y por ende del acto administrativo. La definición de prescripción se puede entender como " La extinción de un derecho por el transcurso del tiempo sin que aquel derecho se reconozca o se ejercite".<sup>26</sup>

"Prescripción es la facultad o derecho que la ley establece a favor del deudor, para que se excepciones válidamente y sin responsabilidad de cumplir con la prestación debida, o para exigir ante la autoridad competente la declaración de que ya no se le pueda exigir en forma coactiva la prestación debida, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley a su acreedor para hacer efectivo su derecho".<sup>27</sup>

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.

La prescripción no extingue la obligación, ni el derecho a pedir a la autoridad pública que coaccione el cumplimiento de la prestación, sólo crea en favor del deudor, una excepción para oponerse válidamente a que se le cobre la obligación y se le impongan las consecuencias legales por un hecho ilícito.

La prescripción es " La facultad que la ley establece a favor del obligado, para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad, de cumplir con la prestación que debe, o

<sup>26</sup> Enciclopedia Salvat. Tomo 10, Salvat Editores, España 1971, pág. 2749.

<sup>27</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Ed. Cajica, México 1987, 6a. Edición, pág. 652.



bien la acción que tiene para exigir a la autoridad competente, la declaración de que ya no le es cobrable en forma coactiva la prestación que debe, por haber transcurrido el plazo que le otorga a su acreedor la ley, para hacer efectivo su derecho".<sup>28</sup>

### **2.3.3 ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN.**

La analogía más relevante entre prescripción y caducidad es que las dos son formas de extinción del procedimiento administrativo y así mismo del acto administrativo.

Existen teorías y doctrinas que afirman que la prescripción y la caducidad son sinónimos, las cuales no veremos por no ser puntos de nuestra investigación; pero solo se hace referencia para definir nuestra postura y sus momentos de aplicación.

La prescripción y la caducidad extinguen el procedimiento, pero sus efectos jurídicos que conllevan su aplicación son de índole distinta, pues su aplicación corresponde a dos momentos procesales distintos, tal y como se vera en capítulos posteriores.

Ni la prescripción ni la caducidad extinguen el derecho a accionar, ante una autoridad competente, su derecho de reclamación; asimismo, no destruyen la relación jurídica entre las partes que intervienen en el procedimiento; por otro lado, ambas figuras no operan por si solas, precisan de una declaración de la autoridad pública competente y opera a través de resoluciones en las que se autoriza y se sanciona su procedencia.

Como ya se ha mencionado la principal diferencia entre caducidad y prescripción, radica en los momentos procesales en que deben excepcionarse, y en cuanto a sus consecuencias

---

<sup>28</sup> Ibid. pág. 1050

jurídicas, podemos decir que la prescripción extingue de fondo la facultad intentada y la caducidad también deja sin efecto la facultad intentada, pero esta sí puede volver a ser ejercitada, pues no afecta el fondo de la controversia, solo fue interrumpida por una inactividad procesal de las partes. Ambas figuras son excepciones, son contraderechos al derecho de acción, son un derecho potestativo de defensa y su finalidad es detener el proceso u obtener una resolución favorable de forma parcial o total.

## 2.4 RESPONSABILIDAD

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 prescribe una norma de derecho; el deber jurídico en sentido amplio es el género y este 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 " 29

Otra especie de deber jurídico en sentido amplio, es la obligación en Lato Sensu, a la cual define Gutiérrez y González como " La necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación, de carácter patrimonial, en favor de un sujeto que puede llegar a existir, o en favor de un sujeto que ya existe". 30

---

29      Ibid. pág. 30.

30      Ibid. pág. 34.

## 2.4.1 RESPONSABILIDAD OBJETIVA

Los romanos conocieron la responsabilidad objetiva, como en donde se debe indemnizar por un daño causado, sin que mediara culpa, fueron casos esporádicamente registrados, pero podemos considerar que esta variante 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, determinando que " el hombre debe ser responsable, no solamente del daño que causa por su culpa, sino aún del que es consecuencia de un simple hecho, desde el momento en que ejerciendo su actividad causa un daño a otro, le debe superación".<sup>32</sup>

En este sentido, 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 objeto o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente" <sup>33</sup>.

Gutiérrez y González concluye a la responsabilidad objetiva en que " es la necesidad jurídica que tiene una persona llamado 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, 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 una objeto que la ley considera en si mismo peligroso, o c) Por la realización de una conducta errónea de buena fe".<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Capitant, Henri. Prefacio de la Primera Edición del Tratado de Responsabilidad Civil, Delictuosa y Contractual Hyl Mazeaud. Tomo I, pág. IX. Ed. Colmex., México.

<sup>33</sup> Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto. Op. Cit. pág. 814.

<sup>34</sup> íbid. Pág. 812.

## 2.4.2. RESPONSABILIDAD POR HECHO ILÍCITO.

La responsabilidad por hecho ilícito es la obligación de soportar la reacción que el ordenamiento jurídico vincula al hecho dañoso.<sup>35</sup>

Este tipo de responsabilidad, obliga al sujeto que incurre en ella a responder, por mandamiento de ley, ante sus acciones u omisiones, y que en virtud de ellas se haya causado un daño.

El maestro Gutiérrez y González la define " Como una conducta que consiste en restituir las cosas al estado que tenían, y de no ser posible, en el pago de daño y perjuicio, causado por una acción u omisión de quien los cometió por sí mismo, o una acción u omisión permitió que se causaran por persona 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." <sup>36</sup>

## 2.4.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

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 caminos para ser considerada para su estudio: Desde la perspectiva del Derecho Penal y el del Derecho Civil.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Bonasi Benucci, Eduardo. La Responsabilidad Civil No. 1, pág. 7, José María Bosch. Editor. Barcelona 1958.

<sup>36</sup> Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto. Op. Cit. pág. 591.

<sup>37</sup> Galindo Garfias, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, No. 4, Vol. III, Oct.-Dic., México 1985, pág. 43.

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

Analizaremos la responsabilidad de los servidores públicos desde los puntos de vista político, administrativo, penal y civil.

Todo servidor público es responsable del cumplimiento de un deber fundamental, propio de su cargo que consiste en ajustar su conducta al ordenamiento jurídico que rige el ejercicio del cargo, empleo o comisión que desempeña.

En este orden de ideas, responsabilidad en sentido amplio, " es el compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo... estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público por el grupo social".<sup>38</sup>

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

La responsabilidad administrativa tiene como objeto la disciplina; es así que cuando la conducta del servidor público, es de tal naturaleza que llega a infringir alguna de las fracciones del numeral 47 de la Ley Federal del Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace acreedor a las sanciones que la propia Ley establece.

Cuando la Conducta ilícita de algún servidor público se llega a encuadrar en cualquiera de los delitos contempla en el Título X del Código Penal, la responsabilidad se traduce en penal y ser castigado penalmente; aquí aparece otra sanción, que es reparar el daño causado a la

---

<sup>38</sup> Ibid. pág. 45.

nación, daño de carácter patrimonial o económico, e incluso, reparar los daños causados a los particulares.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contiene disposiciones sobre la responsabilidad civil de los servidores públicos, solo hace referencia muy sobera al indicar sanción económica al servidor público, que podrá ser hasta de dos tantos del beneficio obtenido o del daño causado al erario de la Hacienda Pública.

La Ley Federal antes citada, solo 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 base 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 deben 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 cause para sancionar a los servidores públicos que con su conducta de acción u omisión han causado un daño a la nación.

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 una investidura pública, transgrede y afecta la economía del pueblo mencionado en nuestra Constitución Política.

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. <sup>39</sup>

"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 disciplinario. Se esta en presencia de responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traducen 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 de los daños sufridos. Las personales son aquellas que emanen de un delito". Como se consagra en el sem. Jud. Fed. IV Epoca, 4ª Sala, Tomo XXVII, pág. 50; V Epoca, 4a. Sala Tomo XXIV pág. 123.

## **2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En el capítulo que se desarrolla se ha tratado de ubicar el marco jurídico en el que se encuentra la responsabilidad de los servidores públicos; por lo que ahora estudiaremos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual regula la responsabilidad de los servidores públicos y delimita sus funciones y obligaciones.

El entonces primer mandatario, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, propuso se hiciera Reformas al Título Cuarto Constitucional, reformas a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia. Define las

---

<sup>39</sup> Ibid, pág. 50.

obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Establece que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se configure de cuatro modalidades de la responsabilidad, la penal y la civil sujetas a las leyes respectivas, y la política y la administrativa que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del título cuarto de nuestra Carta Magna.

Al respecto establece que la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, si incurrir en responsabilidad política y se impone sanciones de esa naturaleza.

En cuanto a las responsabilidades administrativas, la reforma establece la superación a una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación; como lo es la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

Estas reformas establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en las que se incurrir por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública y que garantizan al buen servicio público.

Asimismo, establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal, pero respetando el principio establecido en la constitución de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta.



La vigilancia del cumplimiento a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estará a cargo en primera instancia de los superiores jerárquicos y de los Organos de Control de las Dependencias y Entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, apercibimiento, amonestación pública y privada, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ( antes Secretaría de Contraloría General de la Federación ), sería la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias.

Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que las personas tengan fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Por lo que se refiere a los procedimientos sancionadores, establece que estos se apegan a las garantías constitucionales, los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán la oportunidad de ser debidamente escuchados; además se contemplan recursos administrativos de agotamiento optativo que permiten la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevee la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que conozca de las controversias que susciten de los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero Tribunal de Justicia Administrativa.

## **2.5.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.**

El Título Cuarto Constitucional titulado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos es la base que da vida y vigencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; el Título en comento inicia definiendo el precepto de servidor público, consagrado en el artículo 108 constitucional; y establece los cargos penales de que puede ser inculpado el Presidente de la República y concluyendo con las causas de responsabilidad administrativa de los Gobernadores de los Estados, Diputados y de los Magistrados Superiores de Justicia Local, y Legislatura Locales.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos esta fundamentada en el precepto 109 Constitucional, ya que este establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

La aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; sanciones que deben imponerse tras el desahogo de un procedimiento administrativo autónomo; encuentra su fundamento en la fracción III del artículo 109 constitucional.

El procedimiento administrativo disciplinario así como las sanciones a que son acreedores aquellos servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa se encuentra regulada por el artículo 113 constitucional.

## **2.6. SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevee las obligaciones que debe observar todo servidor público en el desempeño de sus funciones, a

efecto de preservar y respetar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan; y su artículo 53 es el que establece las sanciones a que se harán acreedores aquellos servidores públicos que no cumplan con sus deberes conferidos en el primer artículo señalado.

### **2.6.1 APERCIBIMIENTO.**

Es 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 por ende se le hace saber las consecuencias de derecho a que se puede hacer acreedor en caso de no sujetarse al derecho, sanción establecida en el artículo 53 fracción primera de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **2.6.2 AMONESTACIÓN.**

Se encuentra en la fracción segunda del artículo 53 de la Ley Federal de referencia. La amonestación es la medida disciplinaria por la cual la autoridad hace presente al servidor público la responsabilidad administrativa en que incurrió a efecto de que en lo sucesivo se abstenga de ejecutar su función fuera de todo marco normativo.

La amonestación puede ser pública o privada, siendo su principal diferencia el medio por el cual la autoridad hace del conocimiento al servidor público responsable, ya sea de manera personal y en audiencia cerrada o mediante publicaciones en lugares públicos y visibles.

### **2.6.3 SUSPENSIÓN**

La regula la fracción tercera del multicitado artículo de la Ley Federal de referencia, y es el cese temporal de la prestación de servicios del servidor público y por consecuencia de la percepción de su salario; esta medida correctiva y preventiva establece que la suspensión del empleo, cargo o comisión será por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses y serán aplicables por el superior jerárquico; y las suspensiones mayores a tres meses solo serán aplicables por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

### **2.6.4 DESTITUCIÓN DEL PUESTO**

Se encuentra prevista por la fracción cuarta del ya citado artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y es la sanción por medio de la cual se separa el servidor público de sus funciones.

Cuando el servidor público sea de confianza podrá ser destituido de su cargo y la aplicación de la sanción correrá a cargo del superior jerárquico; y cuando el servidor público se encuentra agremiado a una representación sindical o es de base, para que opere la destitución debe demandarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y bajo los supuestos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### **2.6.5 SANCIÓN ECONÓMICA**

Se encuentra prevista en la fracción V del precepto legal 53 de la propia Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos .

Para el desarrollo del presente punto debemos determinar la naturaleza jurídica de la sanción económica, y para ello es necesario retomar brevemente los conceptos del deber jurídico y de la obligación. De tal manera se debe entender al deber jurídico en sentido amplio y en sentido estricto.

El maestro Gutiérrez y González nos dice que el deber jurídico en sentido amplio es " La necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a una norma de derecho". 40

Y al deber jurídico en sentido estricto como " 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" 41

Asimismo el maestro Gutiérrez y González nos indica que la obligación puede ser en dos sentidos, el sentido amplio y el sentido estricto. En sentido amplio nos dice que es " La necesidad jurídica de cumplir voluntariamente una prestación de caracteres patrimonial, en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir o en favor de un sujeto que existe." 42

De igual forma nos manifiesta que 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 pueda llegar a existir". 43

La Sanción económica se aplica por motivo de obtener beneficios en el cargo público o por causar un daño o perjuicio por incumplimiento de las obligaciones del servidor público en

---

40 Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto. Op. Cit. pág. 29

41 Supra 31, pág. 53

42 Ver Supra 31.

43 Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto. Op. Cit. pág. 34

el ejercicio de sus funciones, así es como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Naturaleza jurídica de la sanción económica es un derecho de crédito indemnizatorio a favor del Estado, por un daño sufrido en el patrimonio de la Hacienda Pública, entendiéndose a ésta tanto en su liquidez monetaria o en cualquier bien mueble e inmueble.

El artículo 75, párrafo tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que las sanciones económicas, son créditos fiscales, mismos que serán cobrados mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, consagrado en las leyes fiscales.

#### **2.6.6 INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO.**

Se encuentra estipulada en la Ley Federal de Responsabilidades como la sanción administrativa sexta y se define como aquella que prohíbe el ejercicio de una función pública durante un periodo comprendido de uno a veinte años, siendo este aplicado de acuerdo a la gravedad de la responsabilidad en que se haya incurrido y de acuerdo al lucro obtenido o el daño y perjuicio causado a la Hacienda Pública.

El artículo quinto de nuestra Carta Magna, establece que la garantía individual de la profesión, industria, comercio o trabajo, sólo puede ser vedada por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley. Entendiéndose así por resolución gubernativa aquella que fue dictada por un órgano facultado del Poder Ejecutivo, y es en este rubro, donde se considera que es suficiente que la responsabilidad del servidor público haya sido acreditada y que fue

tan grave que ofendió los derechos de la sociedad, para que una resolución de un órgano de control, en la que se ha determinado inhabilitación a un servidor público, surta sus efectos plenamente sin que medie la necesidad de declaratoria de un órgano judicial para su aplicación .

## CAPITULO III

### LOS SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS FUNCIONES.

#### 3.1 EL SERVIDOR PÚBLICO

La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto regular la actividad del servidor público, sancionarlo cuando ha incumplido su función por acción u omisión, y prevenir a todos aquellos servidores públicos para que no incurran en responsabilidad.

##### 3.1.1 TEORÍAS JURÍDICAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

El maestro Rafael Bielsa nos señala la diferencia entre funcionario y empleado diciéndonos que " Funcionario 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 empleado solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública".<sup>44</sup>

##### 3.1.2 TEORÍA CIVILISTA.

La teoría Civilista es la 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; aunado a

<sup>44</sup> Bielsa, Rafael. Op. cit. pág. 23.



esto el consentimiento de ambas partes para celebrar un contrato, además de existir prestaciones recíprocas entre las cuales se encuentran los derechos y obligaciones de cada uno.

El maestro Gabino Fraga nos dice que " La función pública, los empleados y funcionarios son Titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico 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".<sup>45</sup>

Debemos descartar esta teoría, ya que las normas que exigen que la función pública sea eficaz, regular y continua, son de derecho público y también de derecho público han de ser las relaciones que constituyen la función pública, por lo que la relación de la función pública, no es de carácter y por ende no tiene su origen en un contrato civil, por el contrario, es derivado del derecho público y posee ese carácter.

La teoría Civilista, pretende encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y considera que se trata de un contrato de mandato o locación de obras, según se trate ya sea de una prestación de servicios materiales o de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

### **3.1.3 TEORÍA PUBLICISTA**

La Teoría Publicista establece que la relación del servicio público no solamente es contractual, sino que además no se requiere el consentimiento del particular ya que la relación que se entabla es por una obligación que impera por el Estado.

Siendo por lo anterior que esta teoría no es tomada en cuenta por nuestro sistema jurídico

---

<sup>45</sup> Fraga, Gabino. Op. cit. pág. 131.

ya que contraviene lo establecido por nuestra Carta Magna en su artículo quinto referente a la libertad de trabajo, y que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, al menos que sea impuesta por autoridad judicial competente.

### **3.1.4 TEORÍA CONTRACTUAL**

Esta teoría fundamenta 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 individuo que acepta, sin importar que no haya una perfecta igualdad entre las partes, ya que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración.

Así mismo señala que no importa que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar durante la prestación del servicio. Siendo que en el derecho civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los cuales una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte se adhiere; además de que no se afecta la naturaleza del contrato si el servidor público con conocimiento de causa, acepta desde el principio que el Estado pueda variar las condiciones originales del acto que establecieron.

En consecuencia de lo anteriormente señalado esta tesis no es aceptable ya que infringe serios quebrantos de la noción clásica del contrato y sin en cambio hay textos legales que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, como lo son la Ley o las sentencias jurisdiccionales, siendo además que la necesidad que se genere de una situación jurídica individual deriva de la función y

carácter del contrato, ya que éste se encuentra encaminado a satisfacer las necesidades privadas de las personas.

### **3.1.5 TEORÍA DEL ACTO UNIÓN.**

Tal y como ya se ha venido señalando el nombramiento de un servidor público, no es un acto unilateral del Estado, por que no puede imponerse obligatoriamente, además de que no origina relaciones jurídicas individuales. Por lo tanto se debe considerar como un acto distinto con las dos siguientes características:

a) Se encuentra formado por la concurrencia de la voluntad del Estado que es el que nombra y la voluntad del sujeto que acepta el nombramiento, y

b) Por el efecto jurídico que da origen al concurso de voluntades, con las cuales se condiciona la aplicación a un caso individual de las condiciones legales existentes y que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los Titulares de los diversos órganos del poder público Federal.

El acto que la doctrina denomina como acto-uni6n es el que condiciona la aplicaci6n del estatuto legal y que no puede crear, ni variar la situaci6n que establece dicho estatuto y que adem6s permite la modificaci6n de 6ste en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado.

Por acuerdo de varias voluntades ( sufragio) o por acto de una sola voluntad puede ser realizado el nombramiento y tiene el mismo efecto jur6dico tanto una sola voluntad, como varias voluntades las cuales se funden en una unidad.

### 3.1.6 POSTURA DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B. del artículo 123 Constitucional; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1963.

Para esta Ley todo trabajador al servicio del Estado es aquella persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros al Estado; así mismo establece dos categorías de servidores públicos:

a) De confianza, aquellos que pueden ser nombrados y removidos de sus cargos libremente, y

b) De base, aquellos empleados sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye a 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 establecimientos penales y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil, o se encuentren sujetos al pago de honorarios. Los excluye por contar con una regulación especial o por estar contratados bajo un régimen distinto al regulado por la propia Ley en mención.

La postura de la Legislación Mexicana sobre la función pública, se inclina a la teoría del acto-unión o acto condición, toda vez que como se establece en los artículos 3 y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considera que la 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 artículos establecen que el empleado público, presta sus servicios en virtud de nombramiento o por encontrarse en lista de raya.

### **3.1.7 DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO Y SUS OBLIGACIONES CONFERIDAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el servidor público es toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública o en el Distrito Federal, incluyendo a todas aquellas persona que apliquen o manejen recursos económicos federales.

El precepto legal 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un código de conducta en sus 24 fracciones, las cuales todo servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones, como a continuación se transcribe:

#### **ARTICULO 47.**

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

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho

servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión:

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

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

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

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

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

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

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

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su

atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas 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 la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el supervisor 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 aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

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

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

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

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

### **3.2 LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

En el año de 1982, se realizaron una serie de reformas a diversas Leyes Federales y a la propia Carta Magna, dándose así origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y al mismo tiempo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dándose así origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como ya se vio en el capítulo primero de este trabajo de investigación.

#### **3.2.1 CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al inicio de su mandato presidencial y 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, fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de

diciembre de 1982, dándose así origen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De igual forma se le dio intervención a la Secretaría de Contraloría en otros ordenamientos legales entre los que figuran la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; 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 y Evaluación de la Gestión Pública.

### **3.2.2 FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**

Las funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue reformada, adicionada y derogada en diversas disposiciones el 28 de diciembre de 1994, las marca como a continuación se enuncian:

Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

I.- Organizar y Coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II.- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control

administrativo;

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos del control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V.- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

VI.- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover

la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII.- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI.- Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII.- Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los Titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII.- Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV.- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal; y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI.- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII.- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio

Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII.- Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX.- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo, terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no están asignados a alguna dependencia o entidad,

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación

de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

### **3.3 FACULTADES DE LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL; DE LOS ORGANOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS PARAESTATALES, ASI COMO DE LAS CONTRALORÍAS GENERALES DE LOS ESTADOS PARA APLICAR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Se dará una breve explicación de las facultades y restricciones que poseen los órganos de control interno de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de los Órganos Descentralizados y Empresas Paraestatales y se hará un corto comentario sobre las facultades que tienen las Contralorías Generales de los Estados de la Federación para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **3.3.1 LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO COMO ORGANOS FACULTADOS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El Artículo 49 de la multicitada Ley establece que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por



incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente, Y la Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Dándose con lo anterior la facultad a los Organos de Control Interno para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario en ella concebida y en el ámbito de su competencia aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que con su conducta u omisión violan el código de conducta establecido en el precepto 47 de la propia Ley Federal de referencia.

Fusionando lo antes señalado, cada una de las Dependencias y Organismos, poseen su propio reglamento interior y es en este donde se confirma la voluntad del legislador de delegar las facultades, con sus propias restricciones por naturaleza, a las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y demás Órganos mencionados para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La multicitada Ley está dividida en cuatro títulos los cuales se aplican de la siguiente manera:

- El título primero y segundo se refiere a la responsabilidad política y declaración de procedencia, lo cual sólo le compete a la Cámara de Diputados y Senadores.
- El título Tercero, es aplicado por todos los órganos ya mencionados, y
- El título Cuarto, se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos y es

solo la Secretaría de la Contraloría la que se encuentra facultada para llevar a cabo la aplicación de este título.

El título tercero que es el que se refiere a las responsabilidades administrativas, tiene las siguientes restricciones para los órganos de control interno ya referidos.

El precepto legal marcado con el numeral 60 de la ley en mención señala que la contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer, por acuerdo del superior jerárquico, sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

El artículo 61 de la Ley en referencia señala que si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

Por su parte el artículo 62 establece que si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades. Quedando en este artículo sin definir cuales son las responsabilidades mayores a que hace mención.

### **3.3.2. LAS CONTRALORÍAS GENERALES DE LOS ESTADOS COMO ÓRGANOS DE CONTROL FACULTADOS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Comenzaremos por señalar que las partes integrantes de la Federación son los treinta y un Estados de la República y el Distrito Federal, y cada uno de los Estados tiene su propia legislación la cual no puede ser contraria a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a las Leyes Federales vigentes; siendo así bajo este rubro que cada una de las entidades federativas poseen su propia legislación de responsabilidades de los servidores públicos, siendo la Contraloría General Estatal la encargada de su aplicación.

El precepto legal 26 de nuestra Carta Magna fija las bases de nuestra 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 Únicos de Desarrollo.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro de este marco suscribe acuerdos de coordinación con los gobiernos de los estados de la República, para que con participación de las Contralorías Estatales se lleve a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se sigan a los Estados para el Programa Nacional de Solidaridad y para los Programas de Desarrollo Nacional.

Siendo así, por lo antes mencionado que las Contralorías Estatales se encuentran facultadas para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, única y exclusivamente cuando los servidores públicos estatales incurran en responsabilidad administrativa por la malversación de fondos y recursos federales y siempre

y cuando se hayan suscrito con anterioridad los convenios Únicos 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 Estatal.

## CAPITULO IV

### LA APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN Y LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Analizaremos en este capítulo el procedimiento administrativo prescrito en los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así mismo veremos la aplicación legal y práctica de la prescripción en el procedimiento administrativo disciplinario, el como y el porque se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles al Procedimiento Administrativo, para que así se pueda entender la necesidad de regular las pruebas ofrecidas en el procedimiento administrativo, así como de obtener el fundamento lógico-jurídico de la propuesta de regular la caducidad en el Procedimiento Administrativo Disciplinario; haciéndose por último una descripción de los medios de ejecución.

#### 4.1 EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 65 nos marca el fundamento para las Contralorías Internas, estatales o inclusive la Secretaría de Contraloría, en el ámbito de sus competencias para que se inicien las indagatorias necesarias para determinar la presunta responsabilidad del servidor público.

##### 4.1.1 QUEJA O DENUNCIA

La Ley Federal en mención señala que en cada Entidad o Dependencia deberá establecerse una oficina 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.

La denuncia o queja presentada por cualquier ciudadano, deberá ir firmada por el mismo y en lo posible acompañada de las pruebas relacionadas, con lo cual se iniciará una investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades, así el área del conocimiento ya con la queja o denuncia, podrá de oficio, allegarse de todas las pruebas necesarias para acreditar la responsabilidad de un servidor público.

Cabe mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace referencia específica que haga posible la distinción entre queja y denuncia.

Por lo que podemos señalar que queja es el acto por virtud del cual un sujeto hace del conocimiento del órgano de control las irregularidades cometidas por un servidor público en detrimento de su persona y/o sus derechos con motivo del indebido uso de la función pública, con el cual causa un daño patrimonial ya sea pecuniario o moral en su persona y en detrimento de la imagen del servicio público.

El artículo 57 de la Ley Federal multicitada, señala que todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causas de responsabilidad administrativa imputable a servidores públicos sujetos a su dirección.

De tal manera podemos señalar como definición genérica de denuncia que es la "Notificación de palabra o por escrito que se hace a la autoridad competente, conforme ha sido cometido un delito o transgredida una Ley".<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo IV, Editorial Salvat, Editores S.A., España 1971, pág. 1020.

Pudiéndose así concluir en que la denuncia es la notificación que realiza una persona o una autoridad, al órgano de control, sobre hechos realizados por un servidor público y que pueden llegar a constituir responsabilidad administrativa.

#### **4.1.2 INTEGRACIÓN DE LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Una vez que se ha presentado una queja o denuncia en la cual existen elementos viables para configurar la responsabilidad de los servidores públicos, de oficio se iniciara un procedimiento de investigación para verificar lo señalado en la denuncia o aquellas situaciones que puedan resultar como irregularidades administrativas sancionadas por la ley.

En aquellos casos en que la queja o denuncia es presentada por el público, éste debe ratificarla y en su caso, aportar los elementos de prueba que puedan auxiliar al Órgano de

Control Interno para comprobar la veracidad de las irregularidades hechas del conocimiento. Elementos de prueba ciertos y precisos que configuren la responsabilidad del servidor público imputado y que puedan dar un cause a la investigación para determinar el origen del acto irregular, pudiendo ser estos elementos testigos, documentales y demás medios de prueba, incluyéndose la propia declaración protestada del denunciante o quejoso en términos de la propia ley.

Toda vez que ya se tienen todos los elementos de prueba el Órgano de Control debe dar inicio a la integración del expediente correspondiente mediante el acto de inicio el cual tendrá los siguiente elementos:

- Fecha y lugar en que se emite
  
- Nombre ó Nombres de los Servidores Públicos presuntos responsables,
  
- Irregularidades administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades.
  
- La orden para citar a él o los presuntos responsables,
  
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la responsabilidad imputada, y
  
- La orden para que se registre en el libro de gobierno y se le de el número de procedimiento que le corresponda.

Encausándolo a acreditar la presunta responsabilidad del servidor público inculcado; por lo que, para esto debe citar a investigación a todos aquellos servidores públicos que hayan tenido alguna posible intervención directa o indirectamente en los hechos denunciados.

Existen casos en los que los Órganos de Control no cuentan con prueba de las quejas o denuncias, pero esto no es causa para que dicho órgano se abstenga de actuar, por lo que debe acudir a todos aquellos informes rendidos y declaraciones realizadas por las autoridades que puedan dar vida a los hechos que se investigan.

Todas las investigaciones concluyen en dos sentidos, siendo uno de ellos que se realiza la integración de la presunta responsabilidad, con lo que es suficiente para hacer la imputación directa a uno o varios servidores públicos dando inicio así al procedimiento administrativo



disciplinario y la otra es que si de las investigaciones realizadas no se logra acreditar la presunta responsabilidad, la propia Contraloría General, Estatal o Interna según sea el caso, habrá de concluir la investigación con una resolución de trámite, la cual puede ser una improcedencia, una reserva o una terminación.

La queja o denuncia podrá ser improcedente, cuando ésta no sea ratificada o cuando los resultados obtenidos en la investigación de los hechos se desprenda que el servidor público presunto responsable actuó de conformidad a las facultades conferidas por su empleo, cargo o comisión en el desempeño de sus funciones.

Será de terminación cuando los resultados del procedimiento denoten que existió, previo o durante la investigación, una declaración de improcedencia por la autoridad de control competente sobre los mismos hechos, los cuales se deben de encontrar debidamente ubicados en forma, tiempo y lugar.

La de reserva puede tener su fin en causas ajenas a los hechos denunciados o en circunstancias ajenas a las actividades del órgano de control, no obstante de que el hecho irregular sea notorio, pero sí de que se desconozca con certeza que servidor o servidores públicos pudieron haberlo cometido, o por que el mismo no pueda ser localizado, dándose por consecuencia que la presunta responsabilidad no pueda integrarse plenamente en contra del o los servidores públicos.

La resolución de reserva da por concluido el expediente, pero no así la intervención del órgano de control en los hechos investigados, de tal suerte que al allegarse de nuevos elementos que hagan posible la continuación de la investigación, o bien, la imputación directa de los actos u omisiones a uno o varios presuntos responsables, el órgano de control ejercerá sus facultades siempre y cuando no hayan prescrito de conformidad con la propia

Ley.

Cuando se acredita la presunta responsabilidad de un servidor público, de las investigaciones realizadas se procede en los términos del numeral 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de dar inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario en su desahogo.

#### **4.1.3 APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN.**

El ejercitar nuestros derechos y facultades tiene un término legal, el cual cuando se vence, ya no se puede ejercer, a fin de hacer valer nuestros derechos; la actividad del Órgano de Control, encaminada a atribuir una presunta responsabilidad a un determinado servidor público, esta sujeta a términos legales.

Es así como el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades establece las formas de prescripción, señalando que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer las sanciones que la propia Ley establece, se sujeta a dos términos siendo los siguientes:

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

b) Los demás casos prescriben en tres años.

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

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

De lo anterior se puede observar la forma de como empiezan a correr los términos de prescripción señalados y dentro de los cuales el órgano de control interno debe integrar la presunta responsabilidad administrativa; así mismo se denota que la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que si la contraloría no inicia el procedimiento administrativo disciplinario dentro de los términos establecidos, sus facultades para imponer una sanción quedara prescrita.

Si de las investigaciones realizadas por la Contraloría interna, erróneamente se ha iniciado un procedimiento disciplinario en contra de un servidor público, y por elementos nuevos de integración de presunta responsabilidad, se desprende que el infractor es una persona distinta de aquella a quien le fue imputada en un principio, no puede considerarse interrumpida la prescripción, pues se considera como error en la persona y por ende ese inicio del procedimiento no otorga la interrupción, y ésta solo procederá si se inicia el procedimiento dentro de los términos legales y en contra del servidor público que en realidad es el infractor de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

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

Cuando ya ha sido integrada la presunta responsabilidad de un servidor público, el órgano de control dentro de sus facultades y antes de que exista la prescripción, deberá citar a dicho servidor para una audiencia en la que se le harán de su conocimiento las irregularidades que se le imputan, así mismo tendrá y se le respetará su derecho para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga por si o por medio de un defensor,

respetando así las garantías individuales del o los servidores públicos, consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

#### **4.2.1 EL DERECHO DE AUDIENCIA.**

Como ya señalamos en el punto inmediato anterior todo individuo tiene el derecho de gozar y disfrutar las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución Política, es por esto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Artículos 64 y 65 conciben el respeto a la garantía de audiencia al Servidor Público presunto responsable la cual se le otorga en el artículo 64 de la referida Ley de la siguiente manera.

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

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

A esta audiencia también deberá asistir el representante de la Entidad o Dependencia a que pertenece el servidor público presunto o responsable.

La audiencia referida deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, contando a partir de la fecha de notificación y el de la audiencia.

En el momento de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, en la que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo hagan y deberá ser debidamente firmada por todos aquellos que intervinieron.

Cuando de la audiencia en mención se desprende que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o aparezcan otros elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, la contraloría podrá disponer la práctica de las investigaciones necesarias y citar para otra u otras audiencias.

La autoridad administrativa, para obtener mayores elementos de convicción y para que sean tomados en cuenta al momento de resolver, podrá entre otras, practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso peritajes, etc.

El procedimiento Administrativo de Responsabilidades deberá concluir con una resolución absolutoria o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondientes.

#### **4.2.2 EL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.**

En párrafos anteriores ya se menciona que el artículo 64 de la multicitada Ley, señala que el presunto responsable podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; de

igual forma en su fracción segunda plasma que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Como se puede observar la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece que pruebas pueden ser ofrecidas, la forma del desahogo de las mismas y la valoración de dichas pruebas; por lo que esta laguna legal, obliga a los órganos de control a remitirse a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual establece que el Código Federal del Procedimientos Civiles es aplicable supletoriamente a los procedimientos y Leyes Administrativas Federales.

Por lo anterior es por lo que pueden ser ofrecidas todas y cada una de las pruebas reguladas por el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, y las cuales son la confesión, documentales públicas y privadas, la pericial, el reconocimiento o Inspección judicial, la testimonial, fotografías, escritos o notas taquigráficas y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las pruebas presuncionales; pruebas que tendrán que tener relaciones con los hechos que se investigan y que no vayan en contra de la moral, las buenas costumbre o el derecho.

En el Procedimiento Administrativo Disciplinario la prueba de más relevancia es la confesional.

" La confesión es la declaración vinculativa de parte, la cual contiene la admisión de que determinados hechos propios son ciertos "Así es como la define el maestro Ovalle Favela. 47

La confesión es vinculativa ya que contiene un reconocimiento de hechos de consecuencias

---

47      Ovalle Fabela, José. Derecho Procesal Civil. 3a. Edición. Editorial Horta, México 1989, pág. 146.

jurídicas desfavorables para el confesante; además de que la confesión versa sobre hechos propios; así mismo se puede señalar que la confesión es la declaración de una de las partes del juicio, lo cual la distingue de la prueba testimonial.

En el procedimiento administrativo disciplinario el denunciante o quejoso es solo el notificador de un acto u omisión de la conducta de un servidor público, motivo por el cual el órgano de control da inicio al procedimiento correspondiente, sin que el quejoso o denunciante tenga participación en el propio procedimiento.

Lo anterior es en base al precepto 50 de la propia Ley de la materia el cual señala que 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 49 y de evitar que con motivo de estas se causen molestias indebidas al quejoso.

De lo anterior, se desprende que la prueba confesional del quejoso o denunciante no puede ser ofrecida por el presunto responsable, ya que si se aceptará ésta se estaría violando el precepto legal 49 de la propia Ley.

#### **4.2.3 LOS ALEGATOS.**

El artículo 64 fracción primera de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que el presunto responsable podrá alegar en audiencia lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

El maestro José Becerra nos define a los alegatos como " Las argumentaciones jurídicas

tendientes a demostrar al Tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta al caso controvertido, con base en las pruebas aportadas por las partes". 48

El contenido de los alegatos, los podemos resumir en tres grandes grupos:

a) Deben contener una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para aprobarlos.

b) Deben de intentar demostrar la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados a los hechos afirmados, y, en su opinión probados, y

c) El infractor concluye que tomando en cuenta que los hechos afirmados se han probado y se ha demostrado la aplicabilidad de los fundamentos de derecho aducidos, el juzgador deberá resolver de acuerdo a las pretensiones o excepciones.

#### **4.2.4 LAS RESOLUCIONES.**

El propio artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Al servidor público responsable se le podrán imponer las sanciones que señala el artículo 53 de la referida Ley las cuales son:

a) Apercibimiento privado o público

b) Amonestación privada o pública



- c) Suspensión
- d) Destitución del puesto
- e) Sanción económica, e
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De igual forma la propia Ley establece diversas formas para la aplicación o imposición de las sanciones administrativas.

Cabe señalar que la resolución absolutoria se dará cuando el servidor o servidores públicos inculcados logren desvirtuar durante el procedimiento y por medio de elementos de prueba las irregularidades y responsabilidades que les fueron imputadas. Siendo este tipo de resolución la que dará el Organo Interno de Control determinando la inexistencia de responsabilidad administrativa mediante este tipo de resolución.

La resolución condenatoria se dará cuando el servidor o servidores públicos inculcados, y dentro del procedimiento disciplinario, no logren desvirtuar las irregularidades y responsabilidades que les fueron imputadas.

Es el caso de que la propia Ley no da una facultad potestativa a los órganos de control para que apliquen la sanción administrativa que más crea conveniente, por lo que el artículo 54 de la multicitada Ley, señala los elementos que deben ser tomados en cuenta para la determinación de la sanción administrativa que deba imponerse, los cuales se señalan a continuación:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de

suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de ésta Ley o las que se dicten con base en ella.

Pudiendo establecerse como variantes de la gravedad las siguientes: Leve, levísima; grave y gravísima; las cuales irán de acuerdo con el monto del daño causado o del lucro obtenido; o por conductas del infractor y las repercusiones sociales del mismo.

b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

El grado de estudios, nivel jerárquico, percepción líquida mensual, estado civil e inclusive el número de dependientes económicos, estas serán las circunstancias socioeconómicas.

c) El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

El nivel jerárquico, además de otorgar o representar una circunstancia socioeconómica, también otorga un grado de responsabilidad del servidor público, por lo que se refiere a los antecedentes, podemos referirnos a los tipos de procedimientos a que ha sido sujeto y por que autoridad ha sido sancionado. En lo respectivo a las condiciones del infractor, podemos referirnos al origen de la relación laboral, ( de confianza, base, de raya u honorarios ).

d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

Es principalmente la forma real en que el servidor público incurrió en la responsabilidad.

e) La antigüedad del servicio.

f) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

Exclusivamente se refiere a que el servidor público haya sido sujeto de otro procedimiento administrativo disciplinario, y

g) El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Esta última fracción es de suma importancia para el órgano de control, pues de ello depende en gran parte la sanción a aplicar y la facultad para aplicarla.

Como excepción a la resolución condenatoria, las Dependencias y Secretarías, en los ámbitos de su respectiva 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 no exceda de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Este tipo de resolución es a la que se le llama de abstención, pero no es absolutoria, ya que el servidor público sí infringió sus obligaciones, pero el daño y la gravedad son mínimas.

Cuando se causa un daño económico, el Estado tiene los medios para la recuperación, siendo este el denominado pliego de responsabilidades y el pliego preventivo de responsabilidades.

El pliego de responsabilidades es una resolución definitiva, que se constituye en un crédito fiscal y por lo tanto las autoridades hacendarías ejecutoras para su cobro lo realizarán mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

El pliego preventivo de responsabilidades se remite a otra autoridad con la finalidad de que

se proceda a su estudio y análisis, para que se tome una determinación respecto a la procedencia o improcedencia de la responsabilidad señalada en contra del o los servidores públicos que aparezcan como responsables y por el monto determinado en el documento.

La calificación del pliego preventivo de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, consiste en confirmar, modificar o cancelar el pliego preventivo.

La confirmación consiste en que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo determina, que es procedente que el o los servidores públicos señalados como responsables, resarzan al Erario Federal por el monto señalado en el pliego preventivo ya que del estudio y análisis del mismo, se concluyó que incurrieron en la infracción que motivó los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, emitiéndose un pliego de responsabilidades.

La modificación del pliego preventivo, consiste en que se modifica el monto del mismo, ya sea aumentando o disminuyendo, en virtud de las pruebas anexadas, emitiéndose así el pliego de responsabilidades en los términos que resulten.

La cancelación del pliego preventivo, es el dejarlo sin efecto, en virtud de que los argumentos y pruebas presentadas por el o los servidores públicos responsables, se concluye que no incurrieron en la responsabilidad que se les imputa o en su caso que ya fue solventada, es decir, que han sido pagados los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, emitiéndose un oficio de cancelación del pliego preventivo.

#### **4.3 LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

Las autoridades administrativas se han visto en la necesidad de consultar otras legislaciones

que satisfagan las necesidades jurídicas para resolver las controversias planteadas ante ellos, toda vez que la legislación en análisis, posee lagunas legislativas.

#### **4.3.1 JURISPRUDENCIA RELATIVA A LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LAS LEYES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

Como concepto de jurisprudencia podemos decir que es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito. La Jurisprudencia esta formada por cinco ejecutorias en favor, sin ninguna en contra y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, art. 192 parrafo 2o. de la Ley de Amparo.

En los casos de Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, deben ser cinco ejecutorios en favor, sin ninguna en contra y aprobadas por unanimidad de votos los magistrados que los integran.

En el estudio que realizamos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cinco veces continuas y no interrumpidas por una sentencia en contrario, resolvió que el Código Federal de Procedimientos Civiles debe ser aplicado supletoriamente a las Leyes y Procedimientos Administrativos, indicando lo siguiente:

**"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO 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 Época.- 3a. Parte.- Vol. LXXIII.- Pág. 40".

### **4.3.2. LA CADUCIDAD EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

La caducidad se encuentra estipulada en el Capítulo Tercero del Título Tercero del Código Federal del Procedimientos Civiles, de la siguiente manera:

Art. 373. El proceso caduca en los siguientes casos:

I.- Por convenio o transacción de las partes, y por cualquiera otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

II.- Por desistimiento de la persecución del juicio, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que se corra traslado de la demanda;

III.- Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia; y

IV.- Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Lo dispuesto por esta fracción, es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado

el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste.

El artículo 375 del Código Federal en mención, es también de especial interés en nuestro trabajo de investigación el cual estipula lo siguiente:

Art. 375.- En los casos de las fracciones I a III del artículo 373, la resolución que decreta la caducidad la dictará el tribunal, a petición de parte o de oficio, luego que tenga conocimiento de los hechos que lo motiven.

En el caso de la fracción IV del mismo artículo, la caducidad operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración, por el simple transcurso del tiempo indicado.

En cualquier caso en que hubiese caducado un proceso, se hará la declaración de oficio por el tribunal, o a petición de cualquiera de las partes.

La resolución que se dicte es apelable en ambos efectos.

Cuando la caducidad se opere en la segunda instancia, habiendo sentencia de fondo de la primera, causará ésta ejecutoria.

En el mismo sentido el artículo 378 del ordenamiento legal invocado, señala:

Art. 378. La caducidad, en los casos de la fracción II y IV, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias, entendiéndose como no presentada la demanda; y en cualquier caso futuro sobre la misma controversia, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco.

Esta caducidad no influye, en forma alguna, sobre las relaciones de derecho existentes entre las partes que hayan intervenido en el proceso.

#### **4.3.3 TESIS REFERENTE A LA APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo relativo al desahogo del Procedimiento Administrativo Disciplinario posee varias lagunas, las cuales ya han sido analizadas.

La caducidad es una de las lagunas que abriga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y aún no existe jurisprudencia relativa de aplicación de la caducidad en el procedimiento, solo existe una tesis relacionada con dicha aplicación, la cual establece:

" Caducidad en el Procedimientos Administrativo. De los artículos 373 fracción IV y 375 párrafo segundo y tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, se desprende claramente que la caducidad de que se trata opera de pleno derecho sin necesidad de declaración por parte del tribunal o autoridad encargada de resolver el negocio, pero que en todo caso, éstas están obligadas a hacerla ", pág. 26.- Tomo XII.- 6ª, Epoca.

De lo anterior se desprende que no se puede utilizar esta tesis como obligatoria ya que no es Jurisprudencia, más sin embargo se denota que es un precedente importante de la laguna legislativa de la caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que es necesario legislarla.

Por lo antes señalado, considero que si el Código Federal del Procedimientos Civiles es aplicable a las Leyes y Procedimientos Administrativos en todo lo que se refiere a lagunas legislativas, entonces también es aplicable a lo relativo a la caducidad ya que la Ley Federal



de Responsabilidades de los Servidores Públicos quien regula y contempla el Procedimientos Administrativo posee laguna respecto a este punto, (la caducidad).

#### **4.3.4 PROPUESTA DE ADICIÓN DE LA CADUCIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El efecto de la prescripción se puede generalizar en que el Organismo de Control ya no podrá iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, ni sancionar al servidor público, en lo futuro por los mismos hechos, pues las facultades para imponer una sanción ya prescribieron.

Por lo que se refiere a la caducidad, esta se dará ya iniciado el procedimiento administrativo disciplinario a aquel o aquellos servidores públicos infractores y si durante un período determinado, el órgano de control o el servidor público presunto responsable, no aportaran el impulso procesal tendiente a la resolución de fondo, el procedimiento caducaría teniendo como consecuencia que el procedimiento llevado a cabo, quedaría sin efectos, debiendo iniciar un nuevo, en el cual, no podrán ser invocadas las actuaciones realizadas en el procedimiento caducado.

Este razonamiento considero que es valido, toda vez que como se ha determinado, que si el efecto de que la autoridad ejercite sus facultades e inicie, en tiempo, el procedimiento administrativo disciplinario, es el interrumpir el término de la prescripción y por consiguiente, si opera la caducidad, ya que solo caduca el procedimiento, y no así las facultades.

Con las consideraciones señaladas se puede proceder a realizar nuestra propuesta, la cual consiste básicamente en una adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de tal manera que quede contemplada la caducidad, su término, la

operación del término, y su forma de interrumpirlo, así como las consecuencias jurídicas en caso de verificación del término.

La propuesta anterior podrá quedar de la siguiente manera:

Artículo 77 Bis:

El procedimiento señalado por la fracción I del artículo 64 caducará, cual sea el estado que guarde, antes de que se dicte resolución, cuando no se haya efectuado ningún acto procesal o promoción durante un término de tres meses.

Se contará el término a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en el que se haya efectuado la última promoción.

La caducidad será interrumpida al efectuarse las actuaciones a que se refiere la fracción II del artículo 64.

La alusión de la caducidad, tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias, para que en cualquier procedimientos futuro sobre la misma responsabilidad, no se pueda invocar lo actuado del procedimiento caduco.

Como objetos principales de promoción de esta adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por una parte son, respetar la garantía de seguridad jurídica del servidor o servidores públicos infractores, y por otra parte dar un término perentorio al órgano de control para que emita la resolución que en derecho proceda, obligando así a dicho órgano a dar una respuesta eficaz, pronta y concisa a la ciudadanía.

#### **4.4 LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

Cuando ya se haya desahogado el procedimiento administrativo disciplinario y se cuente con elementos que determinen la responsabilidad administrativa del servidor o servidores públicos infractores, previa valoración de los elementos a que hace referencia el precepto 54 de la propia Ley Federal en mención, se procederá a la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 53 del mismo ordenamiento legal Invocado; siendo necesario aplicar la sanción impuesta, para lo que deberán aplicarse los artículos 56 y 75 de la multicitada Ley los cuales señalan los medios de imposición de sanciones.

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtiran efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

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

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

El artículo 56 de la Ley Federal en referencia establece que para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas.

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere al fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución de l servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

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

## CONCLUSIONES

Primero: El estudio realizado nos ha permitido conocer como se reguló la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en las diferentes etapas históricas de nuestro país hasta llegar a la época actual.

Segundo: La vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se aplica a los servidores públicos y de acuerdo a esta, lo son todos aquellos que desempeñan un cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal y en el Departamento del Distrito Federal.

Tercero: En 1917 se dio la creación del Departamento de Contraloría de la Nación, con la finalidad de ejercer un control previo, sobre el funcionamiento de la Administración Pública, dándosele el carácter netamente administrativo.

Cuarto: En 1983 fueron recogidos muchos de los principios a que hemos hecho referencia, pues hubo una reforma legislativa para intentar establecer un régimen integral de las responsabilidades de los servidores públicos.

Quinta: Siguiendo este orden de ideas y de acuerdo a lo anterior, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se creó la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sexta: Con el nacimiento de ésta Secretaría, se fusiona en un solo ente, los mecanismos de control y evaluación de la actividad gubernamental y financiera.

Séptima: La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es la Dependencia del Ejecutivo Federal competente para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para vigilar su aplicación, y cuenta con los órganos Internos de Control a efecto de supervisar la función pública.

Octava: La responsabilidad del servidor público deriva de la responsabilidad civil, cometida en ejercicio de una función pública u ostentando su cargo fuera de sus funciones.

Novena: La relación contractual que se acepta entre el servidor público y el estado, es la originada por el acto unión, toda vez que el servidor público, presta sus servicios con motivo de un nombramiento o por percibir una remuneración por parte del Estado.

Décima: Las sanciones que se aplican de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son diversas y difieren entre una y otra de acuerdo a la gravedad de la responsabilidad administrativa en que haya incurrido el servidor público.

Décima Primera. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al referirse a los casos de responsabilidad grave de los servidores públicos, es oscura al no señalar cuales son los parámetros para establecer dicha gravedad.

Décima Segunda: Por lo que se refiere a la sanción económica esta Ley no sólo establece el resarcimiento de los daños o perjuicios causados, sino que además queda la posibilidad de que se imponga un sentido estricto como sanción económica, que el servidor público pague otro tanto de los daños o perjuicios causados al Erario Público Federal.

Décima Tercera: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala un término para interponer 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.

Décima Cuarta: El Procedimiento Administrativo Disciplinario, como acto jurídico emanado de una autoridad debe observar las garantías constitucionales de legalidad y audiencia.

Décima Quinta: Se sugiere que se legislen las pruebas que pueden ser ofrecidas por el servidor público presunto responsable, en el desahogo del procedimiento administrativo disciplinario, ya que el presunto infractor no puede ofrecer la confesional a cargo del quejoso, por no ser parte en el procedimiento.

Décima Sexta: En las lagunas legislativas que presenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, y así dicho Código contempla el concepto de caducidad como medio de extinción del proceso, también debe de considerarse la caducidad al procedimiento administrativo disciplinario.

Décima Séptima: Por lo anterior, propongo que se legisle debidamente la forma de operación y de interrupción de la caducidad en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derechos Administrativo. Ed. Porrúa, Méx. 1990.

- Arellano García, Eduardo. Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, Méx. 1984.

- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Ed. Porrúa, Méx. 1977 (6a. Edición).

- Bielsa, Rafael. Derechos Administrativo, Tomo II, Argentina, 3a. Edición.

- Bonasi Benucci, Eduardo. La Responsabilidad Civil 1. Jos, Ma. Bosh. Editor. Barcelona 1958.

- Capitán, Henri. Prefacio de la 1a. Edición del Tratado de Responsabilidad Civil, Delictuosa y Contractual. Hyl Mazeaud. Tomo I, Ed. Colmex. México.

- Chiovenda, Giussepe. Instituciones de Derecho Procesal Vol.I Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1954.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1979 (Décima Novena Edición).

- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Ed. Cajica, Méx. 1987. (6a. Edición).



- Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Carsa, México 1993. (2a. edición).
- Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, Méx. 1989. (3a. Edición).
- Recasens Siches, Luis. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, Méx. 1991.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Ed. Porrúa Méx. 1988.
- Stabsinopoulos, Miche S. Tratado de Actos Administrativos. Rhemes 1954.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, Méx. 1980 (Decimoséptima Edición).

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.

## ECONOGRAFIA

- De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Del Val. Enrique. La Ley Federal de Responsabilidades un Código de Conducta; Revista de Administración Pública No. 57/58, enero-junio. INAP, Méx. 1984.
  
- Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo IV, Ed. Salvat S.A. España 1971.
  
- Enciclopedia Salvat. Tomo X
  
- Galindo Garfias, Ignacio. Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, No. 4, Vol. III, octubre-diciembre. México 1985.
  
- Pallares, Eduardo, Diccionarios de Derechos Procesal Civil. Ed. Porrúa, Méx. 1966. (5a. Edición ).
  
- Podetti J. Ramiro, Trilogía estructural de la Ciencia del Progreso. Revista de Derecho Procesal, Buenos Aires, No. 1, 1944.
  
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Antecedentes y Acciones; Editado por la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Méx. 1991.
  
- Semanario Judicial Federal. IV Epoca, 4a. Sala, Tomo XXVII, pág. 50, y Tomo XXIV, 4a. sala, pág. 123 Vepoca.
  
- Tesis Jurisprudencial. Recopilación 17-65, Tesis 213, 2a. Sala.