



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

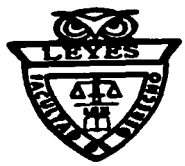
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA SARA SALAZAR SOTELO

ASESOR: DR. JORGE OLIVERA TORO



TESIS CON FALLA DE ORIGEN CIUDAD UNIVERSITARIA.





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.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F. a 12 de agosto de 1997

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.**

La pasante de esta Facultad **SALAZAR SOTELO SARA**, con número de cuenta 8823895-1, ha elaborado la tesis denominada "**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**", bajo la dirección del **Dr. Jorge Olivera Toro**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

**PEDRO NÚÑEZ GONZÁLEZ
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

DEDICO ESTA TESIS:

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO, ESPECIALMENTE A LA
FACULTAD DE DERECHO**
Por permitir mi formación profesional

A LOS MAESTROS
Por su invaluable legado de conocimientos

AL DR. JORGE OLIVERA TORO
Mi permanente agradecimiento por su incondicional
y valiosa ayuda en la elaboración de este trabajo
y por las enseñanzas que como ser humano me ha dejado

A MIS PADRES

Sus ejemplos de lucha incansable
y de amor a la vida, han sembrado
en mí el espíritu de esfuerzo permanente

A MIS HERMANOS Y SOBRINOS

Con cariño, por que juntos hemos aprendido a vivir

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO
Especialmente a Rosy por el apoyo brindado

A MIS AMIGOS
Con afecto

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

INDICE

Página

Introducción	1
---------------------------	----------

CAPITULO I DE LA RESPONSABILIDAD

1.1 Definición General de Responsabilidad	5
1.2 La Responsabilidad Civil del Estado	10
1.3 Responsabilidad de los Servidores Públicos	16

CAPITULO II ASPECTOS GENERALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 Marco Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	18
2.2 Obligaciones de los Servidores Públicos	30
2.3 Autoridades Competentes para conocer de la Responsabilidad de los Servidores Públicos	33

CAPITULO III RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Del Derecho Disciplinario.....	38
3.2 Responsabilidad Civil	45
3.3 Responsabilidad penal	49
3.4 Declaración de Procedencia	49
3.5 Responsabilidad Administrativa	53
3.6 Responsabilidad Política	58

**CAPITULO IV
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO**

4.1	Aspectos Generales.....	62
4.2	El Procedimiento Administrativo Disciplinario; Etapas.....	63
4.3	Audiencia de Ley.....	70
4.4	Resoluciones Administrativas.....	72
4.5	Sanciones Administrativas Aplicables a los Servidores Públicos Federales.....	76
4.6	Medios de Defensa.....	83
CONCLUSIONES.....		86
BIBLIOGRAFÍA.....		90
OTRAS FUENTES.....		93
LEGISLACIÓN.....		94

INTRODUCCIÓN

El elemento disciplinario se encuentra inmerso en toda actividad humana sea ésta en conjunto o en su mínima expresión, es decir, en la actividad de cada individuo; es entonces la disciplina la consecuencia a una necesidad inherente al ser humano de actuar conforme a lineamientos morales, éticos y jurídicos que lo lleven a alcanzar sus fines, a un mejor nivel de vida, lo cual propicia a su vez una sociedad desarrollada.

El Estado Mexicano constituido por territorio, población, gobierno y orden jurídico, encuentra en el aspecto gubernamental la facultad de controlar tanto a la población como su ámbito interno para alcanzar sus fines, son las razones expuestas las que motivaron el estudio del **Procedimiento Administrativo Disciplinario** el cual representa el mecanismo jurídico a través del cual la autoridad estatal ejerce su facultad disciplinaria específicamente resaltamos respecto al ámbito interno de su esfera administrativa, lo cual implica un poder que persigue que el ejercicio de la función pública se ajuste a los valores fundamentales de lealtad, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia a fin de satisfacer la necesidad colectiva del debido ejercicio de la función pública por parte de los servidores públicos.

La investigación que se presenta, inicia con la definición del término Responsabilidad entendida como la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos u omisiones en razón de que pueden causar daños a los derechos o intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta; como se aprecia la responsabilidad a que nos referimos es a la jurídica ya que si bien existe la responsabilidad moral y social, éstas no trascienden el ámbito del derecho, sino hasta que se materializan como responsabilidad jurídica, ocasionando un daño, perjuicio o afectando los intereses de la sociedad, siendo exigible su reparación o indemnización, independientemente de la voluntad del agente que actuó indebidamente, de ahí que se sostiene que el Estado mismo puede incurrir en responsabilidad de tipo civil que lo obliga a reparar los daños y perjuicios que sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones ocasionen por decisiones arbitrarias o ilícitas que lleven a cabo.

De esta manera entramos al estudio de los aspectos generales de las responsabilidades de los servidores públicos por lo que se alude en primer lugar

el marco jurídico que regula este aspecto, sin pasar por alto los antecedentes históricos de las diversas disposiciones Constitucionales que al respecto han incidido sobre la materia desde la Ley Juárez, la Ley Porfirio Díaz, la Ley Lázaro Cárdenas y la que hemos denominado Ley López Portillo hasta enunciar las disposiciones jurídicas vigentes, resaltando las obligaciones que la ley enuncia como valores fundamentales y que representan un código de conducta que los servidores públicos deban observar en el ejercicio de su actividad cuyo incumplimiento configura la responsabilidad administrativa; así mismo se puntualiza las autoridades competentes para conocer de las distintas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, por lo que con especial precisión citamos el decreto de fecha 18 de diciembre de 1996 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre del mismo año, vigente a partir del 1 de enero de este año, en virtud del cual en el ámbito Administrativo Federal, la autoridad competente para conocer de la responsabilidad administrativa es únicamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Así mismo se efectúa el estudio del sistema de responsabilidades de los servidores públicos que consagra el Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana, sosteniendo que más que un simple sistema de responsabilidades, se da origen al Derecho Disciplinario Mexicano que si bien presenta similitudes con el derecho laboral, civil, penal o administrativo no debe ser confundido con éstos y menos pensar que se encuentra inmerso en ellos, ya que la existencia de esta rama especializada del derecho encuentra soporte partiendo del bien jurídico que tutela el cual es el “debido ejercicio de la función pública”, mismo que no es contemplado específicamente por las ramas jurídicas antes mencionadas, ya que el derecho disciplinario se conforma de sus propios principios, reglas y procedimientos, los cuales son de distinta naturaleza que aquellos que encierran las diversas ramas que conforman el derecho.

Ahora bien, un acto u omisión del servidor público le acarrea diversas consecuencias jurídicas tanto del ámbito penal, civil, político y/o administrativo, es por ello que se citan y analizan los cuatro tipos de responsabilidad en que se puede incurrir, entendiendo que la responsabilidad civil es aquella que se produce cuando en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos ocasionan un daño o perjuicio; cuando la conducta de dicho servidor recae en cualesquiera de los supuestos tipificados en el Título Décimo del Código Penal, precisamente la responsabilidad que se genera es de éste ámbito; cuando se afectan los intereses públicos fundamentales o el buen

despacho, se materializa la responsabilidad política; así mismo, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos atentan contra los valores fundamentales de legalidad, lealtad, honestidad, eficiencia e imparcialidad que deben respetar en el ejercicio de sus funciones públicas, la responsabilidad que se configura es la administrativa; del estudio de éstas situaciones es que afirmamos que las distintas consecuencias jurídicas de un acto u omisión del servidor público genera un concurso virtual de responsabilidades contempladas en el derecho disciplinario, sin embargo, esta afirmación no implica el desconocimiento o negación del derecho laboral, civil y penal, por el contrario, convencidos de que el derecho es una unidad que para ser estudiado y aplicado es necesario dividirlo, aunado a que el ámbito disciplinario no excluye o niega la ingerencia de las ramas jurídicas antes descritas ya que por el contrario, respetuoso de las disposiciones que inciden en el fenómeno disciplinario, no invade sus esferas sino que las robustece, tal es el caso que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de responsabilidad penal instituye una figura jurídica denominada declaración de procedencia entendida como un acto paraprocesal formalmente judicial y materialmente ejecutivo y no señala tipos penales como dicha materia; en relación a la materia laboral no niega su existencia, simplemente se circunscribe a regular el aspecto de la disciplina administrativa que no es prevista por esta rama; en cuanto al derecho civil, lejos de menoscabarlo, prevé disposiciones que permiten de forma más precisa la ejecución de la reparación de daños y perjuicios al señalar en los artículos 77 bis y 78 fracción III la vía en materia disciplinaria para realizarlo.

Es en este contexto que se llega al análisis de la parte medular del presente trabajo, es decir, al procedimiento administrativo disciplinario, que es el mecanismo jurídico a través del cual la autoridad ejecuta su poder disciplinario concretamente en el ámbito interno de la administración pública, de ahí que se mencione en primer término los conceptos de acto administrativo, proceso, procedimiento con el fin de ubicarlo en un marco de referencia, citando de igual forma el desahogo del mismo, las sanciones y los medios de defensa que la propia ley establece, enfatizando que como todo acto de autoridad, la serie de actos administrativos que se derivan del procedimiento administrativo disciplinario tienden a alcanzar la definitividad que por su naturaleza todo acto administrativo debe revestir.

Como se observa con el presente trabajo, se pretende justificar y demostrar, por un lado, la existencia de una nueva rama del Derecho, la del derecho

disciplinario, y por otra parte, se sustentan y proponen reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que lejos de perseguir un menoscabo a ésta, pretenden robustecerla con precisiones que se estiman necesarias y continuar así en el avance de la estructuración de esta rama especializada del Derecho.

CAPÍTULO I

DE LA RESPONSABILIDAD

1.1.-Definición General de Responsabilidad

El estudio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, materia de la presente tesis, nos constrañe a la necesidad de establecer en primer término el concepto de responsabilidad.

La expresión responsabilidad, surge del latín “respondere”, que significa “estar obligado. La responsabilidad será de manera muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación, y eventualmente, puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor.”¹

De manera genérica se define como “aquella que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra”.²

- En otros diccionarios, se señala que “El uso moderno de responsabilidad en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de “respondere” y “spondere”, puede tener otro sentido y alcance. El profesor H.L.A. Hart ilustra que la “polisemia” y equivocidad de responsabilidad, tiene cuatro sentidos:

1. Como deberes de un cargo
2. Como causa de un acontecimiento
3. Como merecimiento, reacción, respuesta
4. Como capacidad mental

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta. en el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone “culpa” por parte del autor del hecho ilícito.

¹ Enciclopedia Jurídica Orbea, Tomo XXIV. Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L. Argentina. 1967

² De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho Edición Vigésima. Ed. Porrúa. México 1994. p. 443

Esto es, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió). A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable (esto es, por lo general, el sistema de responsabilidad en los accidentes de trabajo).³

- El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utiliza el término “**Responsabilidad**” como sinónimo de infracción, es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones funcionariales.
- El Maestro Gabino Fraga dice, “la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal”.⁴

El jurista Mazeaud, señala que una persona es responsable siempre que deba reparar un daño.

Para dicho teórico, existen tres tipos de responsabilidad la moral, la civil y penal.

Respecto a la **responsabilidad moral**, toda vez que esta noción es puramente subjetiva, debe entenderse que es aquella que se origina desde el momento en que hay mala acción, sin importar que ésta haya tenido alguna consecuencia o causado algún perjuicio; o que el mismo, de existir, lo hubiese padecido el autor del acto. Como se puede apreciar, este tipo de responsabilidad se refiere más al elemento psíquico de la persona a quien en todo caso le perjudica el resultado de su actuación.

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII. Edición Primera. UNAM. México 1984. p. 44-45

⁴ Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edición Trigésima Tercera. Ed. Porrúa. México. 1994. p. 140

La responsabilidad civil es aquella que se configura cuando una persona produce un daño, un perjuicio y en consecuencia hay una persona que sufre, existe una víctima, ya que la responsabilidad supone necesariamente la existencia de un daño o perjuicio.

En relación a la **responsabilidad penal**, ésta se diferencia de la civil ya que el daño o perjuicio es a la sociedad, la víctima es la sociedad, y es ésta la que exige la investigación de la culpabilidad del agente o, al menos, la comprobación del carácter socialmente peligroso que pueda presentar el individuo o su acto.

- Hans Kelsen se refiere únicamente a la responsabilidad jurídica, opinando "que una persona sea legalmente responsable de determinada conducta, o que sobre ella recaiga la responsabilidad jurídica de la misma, significa que esta sujeta a una sanción en el caso de un comportamiento contrario. Normalmente, esto es, cuando la sanción se dirige contra el infractor inmediato, el individuo es responsable de su propia conducta. En este supuesto concide la persona responsable y la sujeta al deber jurídico".⁵

Como se observa, no contempla la responsabilidad moral ya que afirma que la responsabilidad se distingue en dos clases; la **responsabilidad absoluta** y la **responsabilidad basada en la culpa**.

La primera de éstas, es aquella en la que no es necesaria una relación entre el fuero interno del agente y el resultado de su comportamiento.

La responsabilidad basada en la culpa, se caracteriza por el hecho de que la conducta que constituye el acto antijurídico se encuentra psicológicamente condicionada, es un cierto estado mental del infractor que prevee o desea el resultado perjudicial, este es un elemento del acto antijurídico que es denominado "culpa".

No obstante la diversidad de conceptos y clasificaciones que respecto al término responsabilidad hemos señalado, para efectos del presente trabajo, nos basaremos en el siguiente concepto y su clasificación:

⁵ Kelsen, Hans. Teoría pura del Derecho. México. 1983 p. 76-78

RESPONSABILIDAD: “consiste en la indeclinable capacidad de las personas (física o moral) para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, debe mediar un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias. Este nexo puede ser intencional o no intencional, doloso o culposo”.⁶

El concepto antes referido se puede clasificar atendiendo a la índole de la sanción; en responsabilidad moral, social o jurídica, entendiéndose por **responsabilidad moral**, aquella que no tiene más sanción que la que resulta de la infracción de la propia conciencia, de la opinión colectiva o de la conciencia pública.

La **responsabilidad social**, derivada del concepto de la solidaridad, se impone, en los casos en que es exigible, como consecuencia de la imposibilidad de hacer efectiva la responsabilidad individual.

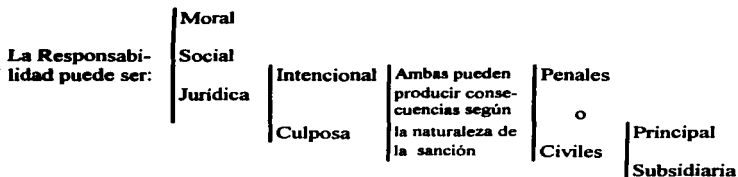
“La **responsabilidad jurídica** es la sancionada por una Ley, por lo que ésta puede resultar de la realización de un acto **intencional** (responsabilidad dolosa) o de una conducta **negligente** (responsabilidad culposa). Del mismo modo, tanto la responsabilidad intencional o culposa, atendiendo a la índole de la sanción puede ser **penal**, si el acto u omisión dolosa o culposa constituyen un ilícito, y **civil** (subdividida en contractual o extra contractual), si su sanción consiste únicamente en el resarcimiento de daños y perjuicios.

La responsabilidad **civil** puede ser **principal** y es aquella que se produce como consecuencia de los actos o de las omisiones propias del agente, puede también ser **subsidiaria** si se exige a las personas que, según la Ley, están obligadas a responder con este carácter de la conducta ajena”.⁷

En función de lo anterior descrito, podemos precisar que el esquema relativo al término de responsabilidad es el siguiente:

⁶ Fábregas del Pilar, José María. “La Responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y Funcionarios”. Revista General de Legislación y Jurisprudencia. 1a. Edición. Editorial Reus. Madrid, 1957. p. 6

⁷ *Ibidem.* p. 7, 8



- Como ya se mencionó, este esquema y las definiciones derivadas del mismo, son las que tomaremos como plataforma para el desarrollo del presente trabajo de tesis, por lo que podemos concluir que la responsabilidad puede ser aquel acto u omisión de una persona determinada que puede causar daños o perjudicar los derechos o los intereses de otra u otras, independientemente de que con su actuar haya mediado dolo o negligencia, ya que en ambos supuestos, y según lo prevee la Ley, se pueden producir consecuencias de tipo penal o civil, siendo el caso que la primera se configura por recaer la conducta de la persona en un hecho tipificado por la Ley Penal, y la segunda, por el simple hecho de que el agente haya causado un daño o perjuicio.
- Considero que la responsabilidad moral y la social, si bien es cierto existen, éstas no trascienden el ámbito del derecho, sino hasta que se materializan y configuran un daño, perjuicio o un delito por lo que centraré el trabajo de mérito en la responsabilidad jurídica, ya que de ésta partiremos para adentrarlos en la responsabilidad administrativa.

1.2. La Responsabilidad Civil del Estado

Una vez que hemos definido el término Responsabilidad, pasemos al estudio de la responsabilidad civil del Estado.

El maestro Hans Kelsen se refiere a esta responsabilidad como "la auto-obligación del Estado" y señala que "El Estado, en cuanto sujeto que obra por medio de sus órganos, El Estado como sujeto de imputación o persona jurídica, es la personificación de un orden jurídico".⁸

Afirma que la dificultad de concebir obligaciones y derechos del Estado, no reside - como la teoría tradicional lo supone - en el hecho de que aquél, siendo el poder creador del derecho, no pueda estar sometido a este último. El derecho es en realidad creado por individuos humanos y éstos pueden, a no dudarlo, hallarse sometidos a su imperio. Es más: sólo en cuanto obran de acuerdo con las normas reguladoras de la función jurídica que desempeñan, son órganos del Estado; y el derecho es creado por el Estado únicamente en cuanto emana de un órgano estatal, esto es, en cuanto es creado de acuerdo con el derecho. La afirmación de que el derecho es creado por el Estado significa simplemente que el derecho regula su propia creación. La dificultad que la teoría tradicional encuentra en reconocer la existencia de obligaciones y derechos del Estado, proviene de que se convierte a éste en un ser sobrehumano y simultáneamente se le considera como una especie de hombre y, por tanto, como autoridad. De acuerdo con este punto de vista, la idea de una auto-obligación del Estado resulta sin sentido, ya que la autoridad de la cual una obligación proviene, únicamente puede ser un orden normativo, siendo imposible imponer a éste deberes y concederle derechos. Hallarse jurídicamente obligado o jurídicamente facultado significa ser objeto de una regulación jurídica. Únicamente seres humanos o - más concretamente - únicamente la conducta humana, puede ser objeto de regulación jurídica; pero no existe la menor razón para dudar de que los seres humanos, incluso en su calidad de órganos estatales, pueden y tienen que hallarse sometidos al derecho.

Dice que al hablar de obligaciones y derechos del Estado no significa que al lado de los individuos humanos exista un ser que "tenga" obligaciones y derechos.

⁸ Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Edición Cuarta. Ed. UNAM, México. 1988. p. 234

Se habla de tales obligaciones y derechos al imputar al Estado, o unidad personificada del orden jurídico, los actos humanos que forman el contenido de aquellos derechos y obligaciones. Estos últimos son derechos y obligaciones de individuos que, al cumplir dichas obligaciones y ejercitar esos derechos, tienen la calidad de órganos estatales. Obligaciones y derechos del Estado son obligaciones y derechos de los órganos estatales. La existencia de esos derechos y obligaciones no implica el problema de la auto-obligación, sino de la imputación. Las obligaciones y derechos del Estado son obligaciones y derechos de los individuos que, de acuerdo con su criterio, deben ser considerados como órganos estatales, es decir, de los individuos que realizan una función específica determinada por el orden jurídico. Esta función puede constituir tanto el contenido de un derecho como el de una obligación.

La idea de que el Estado ejecuta sanciones contra sí mismo, no puede sostenerse. Es usual caracterizar la obligación que el Estado tiene de reparar el daño causado por individuos que, en su carácter de órganos, están obligados a cumplir determinados deberes, como responsabilidad estatal por el daño causado por sus órganos, o por individuos en su calidad de órganos estatales, o en el ejercicio de funciones públicas. Estas fórmulas no son correctas. Primeramente porque la responsabilidad - según señala - no es una obligación, sino la condición en virtud de la cual un individuo es sometido a una sanción. Si la sanción no es dirigida contra el Estado, éste no puede ser considerado como responsable. Sólo cuando el acto antijurídico es cometido por él en conexión con su función como órgano del Estado, puede el Estado hallarse obligado a reparar el daño.

Como definición de responsabilidad del Estado, nos encontramos con aquella que establece lo siguiente "Es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas".⁹

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. opus cit. p. 47

Se afirma también que la actuación del Estado se manifiesta, desde el punto de vista del Derecho, en la realización de actos jurídicos creadores de situaciones generales objetivas (actos legislativos), o de actos jurisdiccionales, o de actos de creación y funcionamiento de los servicios públicos que originan situaciones individuales subjetivas derivados de decisiones o inhibiciones de sus autoridades y funcionarios (actos administrativos, precedidos en algunos casos de los que Jéze llamó actos condición) o del concierto de la voluntad de la Administración con los particulares que tenga por objeto la ejecución de alguna obra o la realización de algún servicio de aquéllos (las unas y los otros) que el Estado ha de tomar a su cargo en determinadas circunstancias.

No es posible plantear desde el punto de vista administrativo las cuestiones derivadas de la eventual responsabilidad del Estado-legislador que en el supuesto de que tengan realidad, trascenderían a los campos de la Política y del Derecho político, y como el tema de la responsabilidad judicial es propio, en sus aspectos doctrinal y positivo, del derecho procesal, este problema de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios tal como lo enfoca el proyecto de ley presentado a la deliberación de las Cortes, queda reducido a determinarla en el orden interno de cada Estado, prescindiendo del internacional.

En términos excepcionales, el régimen jurídico mexicano acepta la responsabilidad del Estado, pero en forma y extensión tan limitada que debe afirmarse que en la práctica equivale a una falta total de ella. Esta falta de reconocimiento se funda en la idea de soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho, y que por lo mismo, la actividad estatal no puede considerarse ilícita y por tanto dar lugar a responsabilidades patrimoniales, cuando menos respecto a actos ejecutados dentro de las atribuciones legales de la administración pública.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal, en sus artículos 1927 y 1928, establece lo siguiente:

Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor

público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

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

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

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

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

Fracción III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señala:

Artículo 23.- Fracción X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se contempla:

Artículo 2.- “El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan.

Como se puede observar, la legislación mexicana si bien de manera expresa reconoce la responsabilidad del Estado, sólo la prevé como una responsabilidad subsidiaria ante un daño causado por sus servidores públicos.

Sin embargo, en el artículo 27 Constitucional, se hace un reconocimiento jurídico de la responsabilidad del Estado en cuanto a la indemnización por causa de utilidad pública (expropiación).

Nosotros afirmamos que la responsabilidad civil de la Administración tiene en nuestro Código Civil como fundamento la realización de un ilícito culposo, de tal suerte que tendría dos elementos:

1. Objetivo, integrado por el hecho dañoso y,
2. Subjetivo, constituido por un comportamiento culposo.

Creemos que la legislación mexicana ha mantenido un estado de atraso en esta materia. La responsabilidad subsidiaria “no puede sostenerse si se tiene en cuenta que el Estado sólo manifiesta su actividad por medio de las personas físicas que desempeñan las funciones públicas y que, consecuentemente fuera de la falta personal del empleado, aquella que pueda destacarse claramente de su actuación como titular de un órgano público, cualquiera otra actuación que cause un daño no puede dejar de imputarse al propio Estado, considerándolo como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa sobre

todo cuando se trate de una irregularidad en el funcionamiento del servicio o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio.¹⁰

La responsabilidad directa del Estado a que aludía la derogada la Ley de Depuración de Créditos "coloca al problema en un momento anterior al reconocimiento que el Derecho civil ha hecho de la responsabilidad por riesgo creado, y es, por tanto, seguir considerando al Estado en un régimen de tan limitada responsabilidad que prácticamente equivale a una inmunidad en su actuación".¹¹

Creemos que el Estado democrático moderno no puede dejar al ciudadano sin la cabal protección jurídica, por ello debe prevenir un sistema de responsabilidad del Estado, que garantice a los particulares cuando sean víctimas de daños causados por la actuación administrativa.

¹⁰ Cabino Fraga, opus cit., p. 445, duodécima edición.

¹¹ *Ibidem*, p. 446.

1.3. Responsabilidad de los Servidores Públicos

De acuerdo con la nueva redacción del título cuarto de la Constitución, correspondiente a los artículos 108-114, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982; así como su legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, y el nuevo título décimo del Código Penal, artículos 212-224, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos", los artículos 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil referentes al llamado "daño moral", a lo cual habrá que agregar las legislaciones locales que tienen la obligación de expedir los Estados de la República; se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos:

- ◆ política
- ◆ administrativa
- ◆ penal
- ◆ Civil

En primer término debemos precisar quién puede incurrir en este tipo de responsabilidades, es decir, quiénes son servidores públicos.

El artículo 108 de la Constitución señala como tal a los representantes de elección popular (incluido el presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los poderes judiciales federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Por otro lado, los gobernadores, diputados, magistrados de los tribunales superiores de los Estados y en su caso, los miembros de las judicaturas locales, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución a las leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Podemos concluir que la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son de cuatro tipos a saber: civil; penal; administrativa y política, sin

embargo, bástenos con señalarlas, ya que cada una de éstas serán analizadas en otros capítulos del presente trabajo de tesis.

CAPÍTULO II

ASPECTOS GENERALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1.-Marco Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Para referirnos al marco jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos es necesario hacer un recorrido histórico de las diversas disposiciones constitucionales que al efecto han regido. Por lo tanto, haremos alusión a lo que manifiesta el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez quien sobre el tema de la Responsabilidad de los Servidores Públicos dice lo siguiente:

Que en las diversas Constituciones de la República Mexicana, desde la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, la Constitución de 1824, las “Siete Leyes Constitucionales” de 1836 y en las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1842 sólo se establecía la responsabilidad de los funcionarios y altos funcionarios y que dicha responsabilidad fundamentalmente era de carácter político y penal. Sin embargo, no se puede afirmar que estos altos funcionarios sean los identificados como servidores públicos en nuestro actual sistema Constitucional, ya que es hasta enero de 1983 cuando con las reformas al Título Cuarto Constitucional, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se prevee la creación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y con las reformas al Título Décimo del Código Penal y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el Derecho Disciplinario del Servicio Público, ya que hasta antes de dichas reformas existía en su naturaleza de derecho laboral burocrático y disperso en diversos ordenamientos jurídicos.

En la Constitución de 1857, en su Título Cuarto se encuentra una reglamentación especial respecto de los funcionarios públicos, el artículo 103 de esta Constitución señalaba:

“ Los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los

delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo”.

En esta Constitución, los sujetos responsables eran solo diputados, ministros y los secretarios del despacho, y el tipo de responsabilidad a que hacía referencia era únicamente a los delitos comunes y delitos oficiales; como se aprecia, no fué posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los servidores del Estado, con un enfoque fundamentalmente penal y político, sin que se hiciera alusión al aspecto disciplinario de los trabajadores al servicio del Estado.

La Ley Juárez:

Se expidió el 3 de noviembre de 1870, estableciendo los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, Individuos de la Suprema Corte, Secretarios de Despachos, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales y al Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, Violaciones a la Libertad Electoral y delitos graves de orden común.

Puntualizó como delitos oficiales los siguientes: ataque a las Instituciones Democráticas, ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o las Leyes Federales, y estableció como sanción la destitución y la inhabilitación del funcionario por el término de 5 a 10 años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios de referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que denominaba omisión en el desempeño de funciones oficiales, consistente en la inexistencia o inexactitud en el desempeño

de las funciones anexas a su cargo, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

La Ley Porfirio Díaz:

Porfirio Díaz, dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, expidió la segunda Ley de la materia el 6 de junio de 1896.

Esta Ley denominada "Lev Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la Responsabilidad y el Fuero Constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refería la Ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquéllas, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de sus encargos, pero además, en forma clara determinaba la "Declaración de Procedencia" que debía dictar el gran jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, establecía que gozarían de fuero Constitucional desde que entraran en funciones. En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la Declaración de Procedencia o de que "No había lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada gran jurado. Además de las resoluciones aludidas, se previó la existencia de otra denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozaba de fuero, es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento ante el gran jurado.

De lo anterior, puede concluirse que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a la materia política y penal, sin que el Derecho Disciplinario tuviera posibilidad de una base jurídico-administrativa para su desarrollo.

Constitución de 1917.

El 1 de mayo de 1917, con la entrada en vigor de nuestra actual Constitución, se amplía un poco el universo de las responsabilidades de los servidores públicos, en su artículo 108 señalaba:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese encargo”.

Del texto original de esta Constitución se puede observar que, si bien es cierto se amplió en cuanto a los sujetos de responsabilidad, ésta sigue siendo por delitos oficiales, por delitos comunes y por responsabilidad política.

Ley Lázaro Cárdenas:

El Presidente Porfirio Díaz continuó regulando lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos hasta 1939 y es en 1940 cuando en el ejercicio de facultades extraordinarias en materia penal y procesal penal otorgadas al Presidente Lázaro Cárdenas, que se expide la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”, que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta Ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de declaración de procedencia, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha quizá por que la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando el aspecto disciplinario a las disposiciones reglamentarias que contenían otros ordenamientos que en esa época estaban vigentes.

Ley López Portillo

El día 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, el Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados”, de 27 de diciembre de 1979, misma que en el segundo artículo transitorio derogó la “Ley Cárdenas”, “ El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los “delitos penales” y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.”¹²

En 1982, se reforma el Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana, que en sus artículos 108 a 114 señala y regula las responsabilidades no de los funcionarios sino de los Servidores Públicos, se crea propiamente toda una estructura, un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos, ya que contempla otro universo de responsables y establece 4 tipos de responsabilidad; la civil, penal, administrativa y política; a saber:

Artículo 108:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “El Derecho Disciplinario de la Función Pública”.- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.. México. 1992. p. 91

miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismo términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las Leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si

o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110:

Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución ya a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servicio público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111:

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112:

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los

enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Artículo 114:

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Dicho sistema disciplinario se ve reforzado por la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la modificación al título once

del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia Federal, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 32 bis crea la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entonces SECOGEF; es a partir de esta fecha que se estructura un nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Podemos señalar que las principales disposiciones que son aplicables en materia de responsabilidades en el servicio público son las siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134

LEYES

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley de Planeación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Fiscal de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de cada año.

Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de cada año.

REGLAMENTOS

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

2.2.- Obligaciones de los Servidores Públicos

De acuerdo con nuestro sistema jurídico las obligaciones o deberes de los servidores públicos se encuentran clasificados en generales y especiales. Son generales, las obligaciones que se imponen a los servidores públicos por la sola circunstancia de tener tal carácter, sin que se tome en cuenta las actividades o funciones que les corresponda desempeñar con motivo del cargo que ocupan en la escala jerárquica de la organización administrativa del ente al que presten sus servicios.

En cambio, las especiales o particulares, son las obligaciones que específicamente tienen que cumplir derivadas del cargo que les ha sido encomendado.

La Constitución en su artículo 113 establece, las obligaciones que con carácter general deberán observar tales servidores, por su sola condición, en el desempeño del ejercicio de la función pública. Las cuales se hacen consistir en: la legalidad la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

Tales obligaciones, tienen, un carácter diferente: así la legalidad es de tipo jurídico, la honradez, lealtad e imparcialidad, de tipo moral; y, la eficiencia es de carácter material, lo cual ha sido reconocido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis relativa a la revisión fiscal número 1133/89.

Lealtad

De todas las obligaciones señaladas, doctrinalmente, se ha considerado la de lealtad la más importante y de la cual derivan todas las demás.

“Es el deber de lealtad un deber supremo comprensivo de los demás deberes. De cualquier modo que sea, debe ser considerado como el preminente y en su caso de que pudiera hallarse en oposición con los demás deberes, debe prevalecer”.

Todos los funcionarios, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestarán la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, según lo preceptuado por el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, la obligación de lealtad deber ser hacia el Estado y a sus instituciones que el país libremente se ha dado, y no hacia los gobernantes o personas que detenten el poder político.

Legalidad

La obligación de legalidad, además de una obligación viene a constituir un principio jurídico que deben observar todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus actividades públicas, lo cual implica que su actuación debe hacerse de acuerdo con la ley, ya que las autoridades sólo pueden actuar de acuerdo con la autorización que la ley les otorgue.

Honradez

La obligación de honradez es exigida a todos los servidores públicos, pues en el ejercicio de las funciones públicas que le son encomendadas es menester que se lleven a cabo con un proceder recto e íntegro.

Imparcialidad

La obligación de imparcialidad, impone a los servidores públicos la obligación de dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos con motivo de las funciones que tengan a su cargo para no beneficiar a unos en perjuicio de otros; es decir, para no actuar con preferencias personales.

La imparcialidad además de constituir una obligación de los servidores públicos, implica para los particulares un derecho que se traduce en un trato igualitario con respecto a otros gobernados, y, por lo tanto, también constituye un principio jurídico regulador del procedimiento administrativo.

Como garantía de los gobernados, la igualdad se encuentra consagrada en nuestra Constitución en los artículos 1º, 2º, 4º, 12º y 13º, entre otros, de la propia Carta Magna.

Eficiencia

Por último, la obligación de eficiencia se impone a los servidores públicos con respecto a los resultados materiales que esperan en su actuación. Por ello, con

tal obligación se establecen reglas de celeridad o prontitud, sencillez o simplicidad y economía, en el desarrollo de la gestión pública.

Afirma el Dr. Delgadillo que esta obligación implica que: "Todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionaron, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública".¹³

Independientemente de tales obligaciones constitucionales impuestas como valores fundamentales del servicio público, a nivel legal existe en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un catálogo de otras que de manera general deben observar aquellos en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, haremos referencia a éstas, cuando realicemos el estudio posterior de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en otros capítulos.

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. opus cit. p. 101

2.3.-Autoridades Competentes para Conocer de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Como ya hemos mencionado los servidores públicos pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades; la civil, la penal, política y administrativa.

La responsabilidad penal y civil son reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y por tanto conocen de éstas las autoridades judiciales.

La responsabilidad política y administrativa están reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que señala en el artículo tercero quienes son las autoridades competentes para conocer y sancionar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos como a continuación se detalla:

Artículo 3°.

Las autoridades competentes para aplicar la siguiente Ley son:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I.Bis.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Así mismo, el artículo 51 de la propia Ley señala:

Artículo 51.

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

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

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

En materia de responsabilidad política es competente en el ámbito Federal del Congreso de la Unión y en los Estados, es decir, en el ámbito local es competente el Congreso de cada Estado, sin embargo cuando los sujetos de responsabilidad política de los Estados, incurren en violación a la Constitución Federal, a las leyes que de ella emanen, así como en indebido manejo de fondos y recursos Federales, El Congreso Federal estudia y resuelve al respecto con carácter declarativo a efecto de que la legislatura local resuelva en definitiva.

Si bien la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no deja lugar a dudas sobre las autoridades competentes para conocer de responsabilidades administrativas y políticas de los servidores públicos, creemos conveniente señalar que, recientemente fueron reformadas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de la Entidades Paraestatales y a la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mediante el decreto del 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre del mismo año, vigente a partir del 1º de enero de 1997, mismo que precisa lo siguiente: “Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo Primero:

Se reforma la fracción XII de artículo 37 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 37.- Fracción XII:

Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la

Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

Artículo Segundo:

Se reforma el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para quedar como sigue:

Artículo 62.

Los Órganos de Control Interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad, desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Artículo Tercero:

Se reforman los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos para quedar como sigue:

Artículo 48.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Artículo 56.- Fracción VI.

Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.

Artículo 57.

Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputable a servidores públicos sujetos a su dirección.

La Contraloría Interna de la dependencia o entidad, determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

Artículo 60.

La Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

Hasta antes de la reforma el titular de cada dependencia o entidad de la administración pública federal, era la autoridad competente para conocer y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a las mismas, ya que el artículo 60 de la propia Ley, le atribuía la facultad disciplinaria a los superiores jerárquicos de los servidores públicos, quienes la ejercían a través de las Contralorías Internas de las dependencias o entidades y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conocía de

los asuntos relativos a los empleados de la propia Secretaría en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades y respecto al resto de la Administración Pública Federal sus facultades se limitaban a los siguientes casos:

Primero.- Infracciones cometidas por los Contralores internos de las dependencias, por disposición del artículo 58.

Segundo.- Cuando los empleados de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la Ley, por mandato del artículo 59.

Tercero.- Cuando la sanción económica que proceda sea superior a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, conforme a los artículos 56, fracción VI, 60 y 62.

Cuarto.- Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56.

Antes de la reforma esta Secretaría tenía una doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública Federal, por lo que en los términos de la fracción XVIII artículo 32 bis. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su titular ejercía las funciones de superior jerárquico en el orden interno, y de acuerdo a la fracción XVII, realizaba funciones de globalizadora del control, por lo que se consideraba una autoridad normativa con facultades sancionadoras por excepción.

Hoy, y en virtud de las reformas, la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo es la autoridad que ostenta la facultad disciplinaria y la posibilidad de imponer las sanciones en materia administrativa por lo que respecta a los servidores del Poder Ejecutivo Federal.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. Del Derecho Disciplinario

Las responsabilidades son varias y distintas por su naturaleza o esencia, así como por las correspondientes consecuencias por el incumplimiento a tales responsabilidades.

El Lic. Antonio Martínez Baez dice “Cuando al servidor público no cumple con la norma jurídica que conlleva su competencia, sus atribuciones, el acto antijurídico no se le imputa al Estado, sino se le imputa a la persona del servidores, como agente de la violación, la inobservancia de la legalidad por los servidores públicos, o es imputable a la persona jurídica colectiva sino al agente estatal que realiza el acto antijurídico, y el agente es entonces el sujeto pasivo de la responsabilidad, con el deber consiguiente de reparar el perjuicio ocasionado a un particular o al servicio”¹⁴

El sistema constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos, implantado por la reforma a la Carta Magna, con su subsiguiente ley federal; ambas, reforma y ley ordinaria de diciembre de 1982, se refiere a señalar las distintas responsabilidades y a ordenar que ese sistema también se adopte por los estados miembros de la federación mediante las correspondientes leyes de responsabilidades de sus respectivos servidores.

Plantea que “las responsabilidades de los servidores públicos tienen su origen o nacimiento en la formalidad de la protesta de obedecer u observar, de guardar la Constitución política y el ordenamiento jurídico que deriva de esa norma suprema, formalidad que es requerida previamente al acto inicial de cualquiera función pública que se desempeñe, independientemente de la categoría del cargo o empleo que suma el designado o electo o elegido, así como también independientemente de los diferentes niveles de gobierno en el que este cargo se adscribe o incorpora, esa protesta solemne tiene el sentido y el valor profundo de sujetar al servidor público, de manera permanente y mientras esté

¹⁴ Martínez Baez, Antonio. “La Responsabilidad de los Servidores Públicos como concepto fundamental del Estado”. Artículo publicado en la Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República. Volumen V. México 1987. p. 54 y 55

en el ejercicio del cargo, a una responsabilidad que es inherente, coexistente a su encomienda pública; la obligación jurídico-política a cargo de todo servidor público, de cumplir con la Constitución y las normas que integran el ordenamiento jurídico estatal; la obligación asumida por la promesa que la contiene, se actualiza en el régimen constitucional, que ya configura un sistema integrado de muy diversas o diferentes responsabilidades, entre las cuales se incluye la muy amplia serie de aquellas varias, calificadas como administrativas”.¹⁵

El Lic. Raúl Ramírez Medrano dice que la responsabilidad de los servidores públicos es contemplada por el “Derecho Disciplinario Mexicano” cuyas normas, comparadas con las del Derecho Civil, Mercantil Agrario o Fiscal tienen rasgos esencialmente distintos.

Sin embargo opina que no se puede afirmar lo mismo cuando la comparación la planteamos frente al Derecho Laboral, al Administrativo, al Penal y al Constitucional, en donde los rasgos coincidentes son tales que eventualmente se podría afirmar que las normas sobre responsabilidad de servidores públicos quedan comprendidas por algunas o varias de estas ramas.

No obstante que algunas normas sobre la responsabilidad de los servidores públicos puede estar comprendidas en las ramas del Derecho Laboral, Administrativo, Penal y Constitucional hay diferencias que le permiten afirmar al Jurista Ramírez Medrano la existencia de lo que a denominado “Derecho Disciplinario Mexicano”, toda vez que puntualiza “El objeto de las normas sobre responsabilidad de servidores públicos puede definirse como: las disposiciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, la naturaleza de las responsabilidades específicas en que pueden incurrir por su incumplimiento y las sanciones, procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas”.¹⁶

El objeto jurídico al que se refiere, queda establecido mediante la creación de normas que encuentran como bienes jurídicos tutelados las conductas de los servidores públicos, recogidas por la legislación reglamentaria de los valores-principios establecidos en el texto constitucional, que deben observar quienes

¹⁵ *Ibidem*, p. 60

¹⁶ Ramírez Medrano Raúl. “Lineamientos Constitucionales del Derecho Disciplinario Mexicano”. Artículo publicado en la Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República. Volumen V. México 1987. p. 63

tengan la calidad genérica de servidor público por encontrarse en algunos de los supuestos previstos por el artículo 108 Constitucional, que define “Como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal en el Distrito Federal”, lo cual sólo presenta variaciones de calidad específica tratándose: de la responsabilidad política y de los servidores públicos de los Estados, sujetos al régimen de responsabilidades constitucionales.

Con el Derecho Laboral:

Comparando el Derecho Laboral con el Derecho Disciplinario Mexicano, tenemos que de acuerdo con Néstor de Buen Lozano, “El derecho laboral es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social”.¹⁷

Tenemos entonces que el Derecho Laboral es un derecho de clase que tiene por objeto equilibrar las relaciones existentes entre los trabajadores y los patrones, que son los factores de la producción o los sujetos de las normas, que se encuentran relacionados a través de una subordinación remunerada; este conjunto de normas son derivadas de un movimiento social que, entre otras cosas, buscaba la justicia social y el bienestar para la clase trabajadora en general.

La diferencia radica en que el **objeto jurídico** normativo es diferente, el Derecho Laboral pretende equilibrar relaciones de clase, el de Responsabilidad de Servidores Públicos la conducta que están obligados a observar éstos; los **bienes jurídicos** tutelados también son diferentes; en el primero se trata básicamente de los derechos de los trabajadores, en sus relaciones con los patrones, en el segundo, se trata de las obligaciones rectoras de la conducta en el servicio público; otra diferencia es que no es concebible una relación laboral en la que no concorra la voluntad del trabajador mientras que, en el Derecho

¹⁷ Buen Lozano, Néstor. “Diccionario Jurídico Mexicano”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo III. México 1985. p. 161

Disciplinario, eventualmente se puede obtener la calidad de sujeto sin que medie su voluntad.

Con el Derecho Administrativo:

Georges Vedel define al Derecho Administrativo: "El Derecho del poder público ejercido por el poder ejecutivo".¹⁸

Las normas de Derecho Administrativo tienen que guardar relación con la administración, entendida ésta como dependencia o entidades del ejecutivo, lo cual en las normas disciplinarias sólo es una parte del ámbito de tutela, toda vez que éste se extiende también a los actos emanados de los poderes judicial y legislativo.

Atendiendo a un criterio funcional que considera que el objeto del Derecho Administrativo norma el ejercicio de las atribuciones del Estado, cuando dicho ejercicio revista la forma de la función administrativa independientemente del poder que la ejerza, encontramos que las normas del Derecho Disciplinario, tienen como objeto de tutela los actos derivados de las funciones judicial y legislativa.

Con el Derecho Penal:

El Derecho Penal es "El conjunto de normas jurídicas, de derecho público interno, que define los delitos y señala las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social".¹⁹

Podemos señalar bajo este esquema sus diferencias:

En el Derecho Penal

Las normas penales tutelan una mayor variedad de bienes jurídicos: la vida e integridad corporal, el patrimonio o el honor

En el Derecho Disciplinario

Se tutela la conducta de los servidores públicos.

¹⁸ Vedel Georges/Cita Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. 11a. Edición, Tomo I. México 1982. p. 141

¹⁹ Pavón Vasconcelos, Francisco. "Manual de Derecho Penal Mexicano", Parte General. Edit. Porrúa. 4a. Ed. México 1978. p. 17.

de las personas, su libertad sexual entre otros.

En el Derecho Penal, la calidad del sujeto se obtiene mediante la comisión de hechos que causan una ofensa a la sociedad.

En el Derecho Penal, la calidad del sujeto de un acto o hecho jurídico que para su integración, sólo contiene la acción del agente del delito y no considera necesariamente, la voluntad, salvo que sea concurrente de un tercero.

La calidad del sujeto tiene un ámbito temporal que se circunscribe a uno o varios hechos determinados y que son derivados de las sanciones previstas para las hipótesis tipificadas por la legislación penal.

En la responsabilidad de los servidores públicos no se necesita incurrir en una hipótesis de conducta tipificada, sino una calidad que se alcanza mediante la conjunción de diversos elementos que en su conjunto conforman la calidad genérica de servidor público.

Aquí deben concurrir varias voluntades, que dependerán de la calidad específica del empleo, cargo o comisión de que se trate, resultando irrelevante, a veces, la del sujeto como es el caso de la designación irrenunciable, de la elección e insaculación.

La calidad del sujeto tiene una vigencia que subsiste, mientras subsistan, también, las causas que le dieron origen a la calidad del servidor público, dicha calidad tiene validéz para un número indefinido de actos, salvo que se trate de comisión por objeto determinado.

Con el Derecho Constitucional:

Para el jurista García Máynes, el Derecho Constitucional es: “El conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”.²⁰

Si bien es cierto, las normas constitucionales sobre Responsabilidad de Servidores Públicos son parte del Derecho Constitucional, no todas las normas de la materia lo son, aún cuando su fundamento si lo sea.

La Constitución establece instrumentos de tutela o de protección al correcto ejercicio de la función pública, dentro de los cuales encontramos el juicio de amparo como instrumento dispositivo y de efectos restitutorios, a instancia de parte, y la responsabilidad de los servidores públicos como instrumento de tutela permanente de titularidad triple: para el pueblo; en el cual reside la soberanía; para el Estado: que la ejerce a través del poder público; y para los particulares: como mecanismo de contención de excesos de los servidores públicos.

La Constitución tiene por objeto salvaguardar los derechos del pueblo frente a su gobierno, lo cual presenta similitudes con el Derecho de Amparo en la medida en que ambos son instrumentos de control constitucional de los derechos subjetivos ciudadanos. Difieren en que el control constitucional de amparo, es un instrumento de control formal y materialmente jurisdiccional, a instancia de parte agraviada, de efectos restitutorios, y que protege garantías individuales, en tanto que el control disciplinario es un instrumento materialmente jurisdiccional y formalmente ejecutivo, legislativo o judicial, según el ámbito en que se dé la responsabilidad de que se trate, que se ejecuta oficiosamente o a instancia de parte agraviada o mediante denuncia o queja, sus efectos no son esencialmente restitutorios y cuyo fundamento no se encuentra, como en el amparo, en la facultad jurisdiccional, sino en el poder disciplinario del Estado, entendido en un doble sentido como facultad para imponer una disciplina a través de normas y como facultad para imponer sanciones disciplinarias, retributivas, disuasivas, ejemplificativas a quienes se apartan de la disciplina normativa que deben observar.

²⁰ García Máynes, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Edit. Porrúa. 27a. Edic. México 1977. p. 137.

Es en base a estos razonamientos que para el maestro Ramírez Medrano existe el Derecho Disciplinario Mexicano como una rama jurídica, ya que no representa un obstáculo el hecho de que estas disposiciones se deriven en sanciones de diversa naturaleza política, administrativa y penal; explica que "De acuerdo con su connotación semántica el término disciplinario "aplicase al régimen jurídico, que establece subordinación, así como a cualquiera de las penas que se imponen por vía de corrección", quedando comprendidos en esta definición los dos sentidos del poder disciplinario; el de normar y el de sancionar. El Derecho Disciplinario es entonces una rama del Derecho Público interno, guarda relaciones por demás evidentes, con el Constitucional, Administrativo, Penal, Laboral y Procesal, principalmente, encuentra como ciencias auxiliares, básicamente las administrativas y las contables".²¹

²¹ Ramírez Medrano, Raúl, opus cit. p. 72

En anteriores capítulos, hicimos alusión a los diversos tipos de responsabilidad en el que pueden incurrir los servidores públicos, ésta puede ser de carácter civil, penal, administrativa y política, por lo que antes de emitir nuestra opinión al respecto, precisaremos el concepto que con respecto dice o establece el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y por lo tanto les serán aplicadas disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales de el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que sus estatutos les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo, cuando con su actuación producen un daño o un perjuicio en el patrimonio de los particulares se genera la obligación de resarcirlo.”²²

3.2.- Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil de los servidores públicos tiene lugar cuando estos en el ejercicio de sus funciones ocasiona un daño o perjuicio a los particulares. Este concepto es el que tomamos como referencia por que no obstante que ya hemos puntualizado y criticado ampliamente el hecho de que es nuestro país no se ha aceptado la responsabilidad del Estado, estamos conscientes de que debemos ser respetuosos de los preceptos jurídicos que respecto a la responsabilidad civil rigen actualmente.

Es por ello que sin entrar en conflictos de conceptos o teorías, retomaremos lo que en otros capítulos ya habíamos hecho referencia.

Es así que los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil Federal, establecen la responsabilidad civil de los servidores públicos, pero no así la de Estado ya que éste solo es responsable solidario si el servidor público actuó con dolo en el ejercicio de sus funciones y si se condujo con culpa el Estado responde de

²² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos” Editorial Porrúa. 1ª Edición. México 1996. p. 23.

manera subsidiaria por los daños o perjuicios que el servidor público en el ejercicio de sus facultados ocasione a los particulares.

El resarcimiento del daño patrimonial causado por los servidores públicos, puede ser demandado por la vía civil o como lo prevé el artículo 77 Bis de la LFRSP que a la letra señala:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

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

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

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

Como se puede observar con el precepto jurídico se ha creado un enlace entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad de carácter civil de los servidores públicos, que trae como resultado una mayor probabilidad de hacer efectivas las reclamaciones de naturaleza patrimonial de dichos servidores.

En la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma y adiciona, entre otros, diversos artículos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1994. (parte conducente) dice:

VII. Reforma en materia de reparación del daño a cargo del Estado.

Desde diversas vertientes de la sociedad mexicana se ha venido externando una preocupación que tiene que ver, de manera muy señalada, con la forma en que el Estado asume su responsabilidad patrimonial al dar respuesta a las violaciones a los Derechos Humanos en que incurran los servidores públicos.

Es de importancia capital que quienes ejercen la función pública ajusten sus actos a la jerarquía que, a partir de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor público deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada debe ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos.

Esta postura encuentra sólidos antecedentes doctrinarios, donde se ha estimado como urgente buscar la solución más adecuada al problema de reparación del daño, así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular afectado, puesto que siempre habían resultado infructuosos los reclamos habidos, ya fuera por la falta de un sustento normativo suficiente o por las penurias económicas estatales.

En las actuales circunstancias, se propone establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos. Esta responsabilidad continuará siendo subsidiaria en los demás casos, ésto es, cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa, supuesto este último no significativo para la protección de los Derechos Humanos.

La responsabilidad directa del Estado, en los casos señalados, deriva de que éste, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propone respecto del daño material. Así

mismo, el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.

En concreto, y en lo que respecta al Código Civil vigente para el Distrito Federal, también de aplicación federal, se propone que el artículo 1928 termine en el párrafo relativo a su primer punto y seguido, y que en el 1927 se hable de "servidores públicos". Esto podría estimarse innecesario, tomando en cuenta la interpretación que pueda hacerse del precepto, pero así se obtendrá una indiscutible claridad. Por la misma razón, conviene invertir el orden de dichos preceptos y, en materia de daño moral, es preciso hacer la adecuación numérica correspondiente en el artículo 1916, con la finalidad de que se recoja en el tercer párrafo de éste, la invocación de los artículos 1927 y 1928 en la nueva versión que se propone.

De la misma forma, es necesario adecuar otros cuerpos legales al principio de responsabilidad directa del Estado por los actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, así como realizar las reformas procesales necesarias, de manera que todo nuestro sistema jurídico sea coherente al respecto y que existan los medios necesarios para hacer efectivos los derechos reconocidos.

Las reformas aquí propuestas serían letra muerta si, simultáneamente, no se realizaran las adecuaciones necesarias a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de manera que, una vez obtenida una resolución administrativa o jurisdiccional en la que se funde la obligación del Estado para reparar los daños y perjuicios causados a los particulares, se disponga de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a tal resolución. Por tanto, se propone incluir un renglón específico, dentro del gasto público federal, que se refiera a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Se persigue también hacer coherente esta propuesta, en su conjunto, con el sistema nacional no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, establecido en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que, aceptadas que fueren las Recomendaciones emitidas con este sustento normativo, y que se refieran a aspectos concernientes a la responsabilidad patrimonial en que incurra el Estado como consecuencia de las violaciones a los Derechos Humanos por

parte de sus funcionarios, puedan hacerse efectivas directamente por los órganos del propio Estado que resulten involucrados.

3.3.- Responsabilidad Penal

Nosotros creemos más preámbulo que la propia Ley, que la Responsabilidad Penal es aquella que se configura cuando la conducta del servidor público recae en cualquiera de los supuestos tipificadores en la Ley de la materia. es decir, tal y como lo refiere el Título Décimo del Código Penal Federal que establece once delitos en los que la conducta del servidor público puede encuadrar, como son:

- a) Ejercicio indebido del servicio público.
- b) Abuso de autoridad.
- c) Coalición de servidor público.
- d) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- e) Concusión.
- f) Intimidación.
- g) Ejercicio abusivo de funciones.
- h) Tráfico de influencias.
- i) Cohecho.
- j) Peculado.
- k) Enriquecimiento ilícito.

Por la comisión de estos ilícitos se prevén las penas que van desde privación de la libertad, destitución, inhabilitación para ejercer el servicio público y la decomisión de bienes cuando el servidor público no compruebe su legítima procedencia.

3.4.- Declaración de Procedencia.

Al hablar de la responsabilidad penal de los servidores públicos nos encontramos con que la propia Constitución otorga un privilegio a determinados servidores públicos para que puedan ser sujetos de procedimiento penal cuando han incurrido en la comisión de delitos, a esta puntualiza el tratadista Delgadillo Gutiérrez que ésta es una "Protección Constitucional, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, cuando cometa delitos

durante el tiempo de su encargo, esta protección es un privilegio procesal en materia penal que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputado”.²³

Nosotros afirmamos que esta Protección Constitucional determinada Declaración de Procedencia es un acto para procesal formalmente judicial y meramente legislativo cuya importancia radica en que tiene como fin procurar que no se menoscabe la institución del servicio público fundamental.

De ahí que tal acto para procesal sea un beneficio que se otorga, como lo prevé el artículo 111 de la Carta Magna en los párrafos primero y quinto solo a determinados servidores públicos como son:

- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Consejeros de la Judicial Federal.
- Los Secretarios de Despacho.
- Los Jefes de Departamento Administrativo.
- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.
- El Titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal.
- El Procurador General de la República.
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

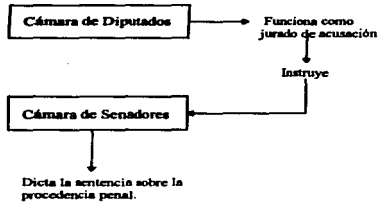
En los Estados:

- Los Gobernadores y diputados locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.
- Los Miembros de los Consejos de las Judiciales Locales.

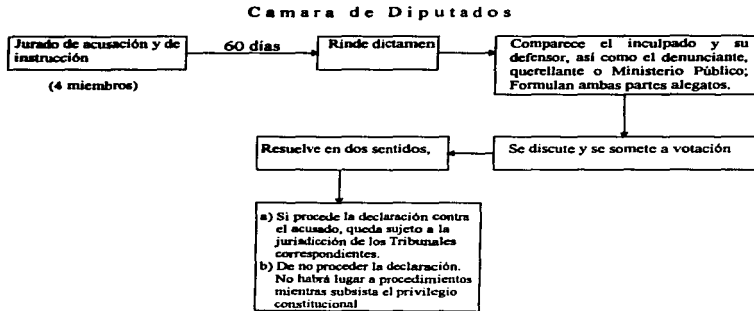
En el caso de los Estados de la Legislatura Federal propone la declaración de procedencia, ya que es cada legislatura local la que resuelve en definitiva al respecto.

Tratándose del titular del Ejecutivo, el procedimiento para declarar la procedencia en el siguiente:

²³ *Ibidem*, p. 25.



En los demás casos, es decir cuando no es el Presidente de la República el sujeto a declaración de procedencia, únicamente la Cámara de Diputados es competente para emitirla bajo el siguiente mecanismo:



Como conclusión a este tema de la responsabilidad penal de los servidores públicos, puntualizamos que ésta se configura cuando la conducta del servidor público actualiza la hipótesis prevista en la Ley penal y que a grandes rasgos los distintos tipos penales buscan con su penalización inhibir las conductas antisociales del infractor, así como la protección del interés colectivo de contar

con servidores públicos que ejerzan sus funciones correctamente.

Asi mismo creemos que por la importancia de las funciones que realizan los servidores públicos previstos en el artículo III párrafo primero y quinto Constitucional antes de ser sujetos de un proceso de naturaleza penal es necesario realizar actos a los que nosotros hemos denominado **paraprocesales y que la propia ley llama declaración de procedencia, misma que independientemente de su denominación su justificación es el hecho de procurar que no se afecte la Institución de servicio público.**

3.5. Responsabilidad Administrativa

Es del estudio que hemos venido realizando respecto a las diversas responsabilidades de los servidores públicos que podemos afirmar, que precisamente la responsabilidad administrativa tuvo su origen y desarrollo a fines del año de 1982 ya que anterior a este año las diversas Constituciones que en su momento estuvieron vigentes, así como las leyes sobre responsabilidad administrativa anteriores a la actual, la establecieron en forma vaga e imprecisa, dejando los aspectos disciplinarios del ejercicio de la función pública al ámbito laboral, toda vez que hasta antes de la reforma de 1982 sólo se regula la responsabilidad penal y política de los servidores públicos, o mejor dicho, de los denominados “altos funcionarios”.

Como definición citamos la siguiente:

La responsabilidad administrativa: “se produce como consecuencia jurídica de los actos u misiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública”.²⁴

El artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna establece:

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

Estos principios Constitucionales que también son obligaciones de los servidores públicos, los define el Maestro Jorge Olivera Toro de la siguiente forma:

- **“Legalidad: Actuación del servidor público que se ajusta a la Ley;**
- **Honradez: Norma general que implica confirmar la actuación a principios morales de cada individuo;**

²⁴ *Ibidem.* p. 38

- **Lealtad:** Entrega a la institución, protegiendo los intereses públicos;
- **Imparcialidad:** Actuación realizada sin preferencias;
- **Eficiencia:** Utilizar los recursos para el fin que se le proporcionen, sin desvío²⁵.

Todos estos valores a los que reiteradamente hemos aludido, y que implican a nuestro juicio lineamientos para la actuación del servidor público que lo constringe a ser justo, ecuánime, ético, respetuoso del derecho y eficaz en el ejercicio al servicio público, se encuentran inmersos en las 24 fracciones que integran el artículo 47 del Título Tercero de Responsabilidades Administrativas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que a la letra precisa:

Artículo 47:

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

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;

²⁵ Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". 7a. Ed. México 1995. p. 425

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

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

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

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

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

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o 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 aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

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

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servicio 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 la 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 superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

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

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

La violación por parte del servidor público a cualesquiera de estas disposiciones da lugar al procedimiento administrativo disciplinario el cual estudiantemente detalladamente en otros capítulos.

3.6. Responsabilidad Política:

En nuestro país se definen como conductas que constituyen responsabilidad política y ameritan sanciones de esta misma naturaleza, los actos u omisiones de ciertos servidores públicos, que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Otra definición de esta responsabilidad es: “los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”²⁶

“En primer lugar los destinatarios o sea quienes pueden ser sujetos de él, es un número muy limitado de personas; unos cuantos servidores públicos de elevada jerarquía. Estos servidores durante el desempeño de su cargo gozan de protección constitucional. En segundo término, la responsabilidad que se les exige, no es resultante de la perpetración de un delito, sino es una responsabilidad por hechos especiales que no tienen una descripción típica la cual deba adecuarse la conducta del sujeto para que sea punible, no; en nuestro tema, no hay hechos delictivos que perseguir y los actos que se enuncian, son ajenos a la respuesta judicial. Su normatividad constitucional es distinta; el procedimiento diferente, las declaraciones y resoluciones diversas; lo que podríamos llamar tribunales políticos o jurisdicción política o juez político, nada tiene que ver con los comunes, ya que aquéllos son las Cámaras y, por último, concluye con una medida, llamémosle así, más apropiado que sanción, que puede ser otra que la separación del cargo y la inhabilitación del servidor en quien se ha perdido la confianza.

En conclusión, el hacer el servidor mal uso de la función que como depositario tiene en el ejercicio de su cargo y exclusivamente durante su desempeño, trae como consecuencia que deje de ser merecedor de la confianza de la sociedad”.²⁷

El artículo 109 fracción I de la Constitución dice:

²⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Op. Cit. p. 50-51
²⁷ Fernández Farfán, Federico. “Responsabilidad Política”. Artículo publicado en la Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República. Volumen V. México 1987. p. 149

“Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas”.

Los sujetos a que se refiere el artículo 110 son:

**Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
 Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 Los Consejeros de la Judicatura Federal;
 Los Secretarios de Despacho;
 Los Jefes de Departamento Administrativo;
 Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal;
 El Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal;
 El Procurador General de la República;
 El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
 Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
 Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
 Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
 Los Directores Generales o sus equivalentes de los Órganismos
 Descentralizados;
 Empresas de participación estatal mayoritaria;
 Sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y
 Fideicomisos Públicos.**

En relación a los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas Locales, su responsabilidad política a nivel Federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

Como resultado de la responsabilidad política los servidores públicos antes enlistados pueden hacerse acreedores a las sanciones que son exclusivamente de índole política; esto es, la remoción del cargo o destitución del servidor

público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público hasta por 20 años.

En nuestra legislación para sancionar la Responsabilidad Política, se agota en el seno del poder legislativo y concluye sancionando políticamente al servidor público, con el tremendo deshonor político que significa la remoción del cargo o destitución, así como la inhabilitación para ocupar otro, durante muchos años, por lo que la Autoridad competente para conocer e imponer sanciones a través de juicio político a los servidores públicos ya enunciados, es el Congreso de la Unión en el ámbito Federal, y en el caso de los Estados, cuando se trate de los Gobernadores, Diputados, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de las Judicaturas Locales, la Cámara de Senadores del Congreso Federal estudia y resuelve en materia de responsabilidad política con carácter declarativo informando a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

El Juicio Político es desahogado en forma bicameral, siendo el caso que a grandes rasgos la Cámara de Diputados acusa e instruye el mismo, y es la Cámara de Senadores, quien en carácter de jurado de sentencia, aplica la sanción correspondiente, las declaraciones y resoluciones tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, son inatacables.

El Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente, de manera detallada describe el procedimiento de juicio político y que en su artículo 7o. señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho;

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Creemos que el Juicio Político es un procedimiento muy especial y aunque en el articulado se habla de conductas y sanciones, no estamos ante ordenamientos penales, ya que la remoción del cargo es una medida que dicta un Tribunal Político que es el Senado, no un Tribunal Judicial.

Así mismo, afirmamos que tanto el "interés público fundamental" o el "buen despacho", son términos de carácter subjetivo que al no estar precisados o definidos tanto en la Constitución como en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hacen difícil la realización del juicio político y por lo tanto, determinar responsabilidad política al grupo restringido de servidores públicos que los propios ordenamientos jurídicos de referencia señalan, a mayor abundamiento, los supuestos que prevee el citado artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, invariablemente aluden a otro término subjetivo "actos graves" que de igual forma no define, ni señala, cuando debe considerarse que la conducta del servidor público se encuentra en cada uno de éstos; por lo que pensamos que salvo las fracciones I, II y IV de dicho artículo, las restantes se encuadran más en una responsabilidad administrativa que en una responsabilidad política.

CAPÍTULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

4.1. Aspectos Generales.

Para estudiar el procedimiento administrativo disciplinario, es preciso partir de los conceptos fundamentales que dan origen a esta figura jurídica en el ámbito administrativo; por lo que vertiremos los significados de: derecho administrativo; acto administrativo; procedimiento administrativo y proceso administrativo.

En anteriores capítulos, expusimos que el Derecho Administrativo es: “el derecho del poder público ejercido por el poder ejecutivo”.²⁸

El maestro Alfonso Nava Negrete señala que: “El Derecho Administrativo puede conceptuarse como una rama del derecho público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y la relación de ésta con los particulares”.²⁹

Como se puede observar, esta segunda definición contempla no sólo a la administración pública, sino también el vínculo entre ésta y los particulares.

Ahora bien, dice el jurista Vázquez Alfaro que: “La reglamentación detallada de la actividad de las autoridades administrativas, a través de la fijación de las reglas del “procedimiento administrativo”, es uno de los instrumentos más eficaces para garantizar la protección de la esfera jurídica de los administrados. El objetivo esencial de dicho procedimiento administrativo es el de fijar un camino a la elaboración de los actos administrativos, ya sea para el ejercicio de la competencia reglada, o bien, para el ejercicio de facultades discrecionales. Es así como se espera mejorar la calidad de la decisión y promover al mismo tiempo la participación de los administrados en la formación de aquellas decisiones administrativas que puedan llegar a perjudicarles”.³⁰

²⁸ Vedel Georges. Cita Andrés Serra Rojas, op. cit. p. 141

²⁹ Nava Negrete, Alfonso. “Derecho Administrativo Mexicano”. Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México 1966. p. 12

³⁰ Vázquez Alfaro, José Luis. “El Control de la Administración Pública en México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1a. Edición. México, 1996. p. 27

Así mismo, señala que el procedimiento administrativo es: “el conjunto de reglas que gobiernan la edición de los actos administrativos, en otras palabras, también lo podríamos entender como el conjunto de formalidades que se deben observar en forma previa a la adopción del acto”.³¹

4.2. El Procedimiento Administrativo Disciplinario.

El procedimiento administrativo disciplinario se encuentra inmerso y regulado precisamente dentro del conjunto de normas del derecho público que regulan a la administración pública y sus relaciones con los particulares, es decir, es una institución jurídica del ámbito del Derecho Administrativo.

Ahora bien, el Estado materializa su función ejecutiva a través del acto administrativo, el cual es definido de la siguiente manera:

“Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho; como hecho jurídico, puede ser un acontecimiento de la naturaleza (incendio forestal, desbordamiento de un río) o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que ésta quiera los efectos jurídicos que se produzcan; es la Ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales”.³²

El Estado, en su esfera administrativa, tiene la facultad de sancionar el indebido ejercicio de la función pública y realiza tal actividad a través de actos administrativos, los cuales a su vez se configuran en base a un procedimiento administrativo que es entendido como “el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración”.³³

Creemos conveniente señalar que el procedimiento administrativo no debe ser confundido con el proceso administrativo. “El primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función

³¹ *Ibidem*, p. 28

³² Nava Negrete, Alfonso, *op*

cit. p. 287-288

³³ *Ibidem*, p. 297

resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal".³⁴

Como se aprecia, las diferencias entre procedimiento y proceso administrativo radican partiendo del fin en que el primero busca la configuración de un acto administrativo, el segundo se origina como consecuencia del acto administrativo y busca o persigue una sentencia; el primero esta contemplado por un ordenamiento administrativo, el segundo, por una ley adjetiva o procesal.

En conclusión, el procedimiento administrativo disciplinario es una institución jurídica que contempla el conjunto de normas del derecho público que regula la Administración Pública y la relación de ésta con los particulares mediante el procedimiento administrativo de autocontrol, para corregir y/o disciplinar a los servidores públicos que afectan el correcto ejercicio de la función pública. Sin embargo, la definitividad de dicho acto administrativo que se configuró previo el procedimiento administrativo, es susceptible de originar conflicto o controversias pudiendo ser sujeto de un proceso administrativo, entendiéndose por éste último la posibilidad de ser modificado ante los tribunales que correspondan y con sujeción a una Ley procesal o adjetiva.

Resulta indispensable comentar entre los aspectos generales, que el procedimiento administrativo disciplinario encuentra su origen o fuente en dos grandes vertientes:

- a) Como resultado de una queja o denuncia presentada por cualquier interesado por el incumplimiento a las obligaciones en que incurran los servidores públicos.
- b) Como resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de las auditorías practicadas a las dependencias o entidades por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su primer párrafo señala:

³⁴ *Ibidem.* p. 300

“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”.

Así mismo, el artículo 49 de la Ley de la materia dice:

“En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente”.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”.

Por otro lado, el artículo 57 prevee:

“Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones”.

Es preciso puntualizar que respecto al Poder Judicial y al Legislativo, el artículo 51 de la propia Ley establece:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de

las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

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

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

Consideramos conveniente decir que este procedimiento se encuentra regulado sólo en sus aspectos básicos, sin hacer alusión a la parte adjetiva o procedimental, resultando aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solo prevee la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales en relación al Juicio Político y a la declaración de procedencia según el propio artículo 45 que dispone que “en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Así mismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

El citado artículo deja lugar a dudas ya que no precisa a cual procedimiento se refiere cuando establece “en todas las cuestiones relativas al procedimiento ...”

Sin embargo, al estar inmerso en el Capítulo Tercero del Título Segundo de la Ley, dentro del apartado del procedimiento para la declaración de procedencia, se ha interpretado que solo rige dicho Código en este ámbito, a mayor abundamiento, existe jurisprudencia que ha suplido esta laguna jurídica, tal es el caso que los Tribunales Federales han emitido diversas tesis jurisprudenciales al respecto que nos permite afirmar que en el procedimiento administrativo disciplinario se aplica de manera supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles; para corroborar lo anterior citamos lo siguiente:

“Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa, y reproduciendo el criterio sustentando en el toca 68/65 “La Previsora”, S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el

ordenamiento de referencia” “...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales”, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.

Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en ausencia de alguna disposición de la Ley, no puede agravar al responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo en revisión.

Amparo en revisión 1260/1960. “La Madrileña”, S.A., Resuelto el 23 de noviembre de 1960 por unanimidad de 5 votos. Ponente Sr. Mtro. Matos Escobedo. Srio. Lic. Luis de la Hoz Chabert. 2a. Sala. Boletín 1961 pag. 28.

Procedimiento Administrativo.- Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. El título Sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el “Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas”, que precisa el artículo 229 de dicho ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna “Transcurrido el término para formular objeciones, previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores”, sin especificar los presupuestos formales que debe contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17 y 202 consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federal o Local, cuando se ejerciten acciones civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas, la Ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial del orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa en contrario de la Ley respectiva al Código Federal de Procedimientos Civiles.

**Sexta Época, Tercera Parte: Vol. LXXIII, Pág. 40 A.R.
6739/1961/. "Derivados del Maíz, S.A.", Mayoría de 3 votos.
Disidente: José Rivera Pérez Campos.**

**Sala Apéndice de Jurisprudencia 1975 Tercera Parte, Pág. 787, 2a.
Relacionada de la Jurisprudencia, "Procedimiento Administrativo. Reposición",
en este volumen, Tesis 1040.**

Como conclusión tenemos que el Título Tercero en sus capítulos I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevén en sus artículos 47 primer párrafo, 49 y 57, las fuentes del procedimiento administrativo disciplinario por lo que respecta al ámbito Ejecutivo Federal reservando según el artículo 51 de esta Ley, la facultad a los poderes legislativo y judicial a identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos conforme a sus propias legislaciones, por lo que el procedimiento administrativo disciplinario en el ámbito ejecutivo federal nace de manera oficiosa o en virtud de una queja o denuncia de cualquier persona interesada que conozca del incumplimiento a las obligaciones que tienen los servidores públicos.

Así mismo, y en razón de que la Ley no prevé de manera expresa el ordenamiento jurídico aplicable a la parte procedimental, en función de las tesis jurisprudenciales que se han emitido al respecto, mismas a las que ya nos hemos referido, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, para evitar confusiones, creemos que es necesario adicionar un artículo que establezca expresamente la aplicación supletoria de Código adjetivo en mención, o en su defecto, reformar el artículo 45 a fin de que éste contemple que en las cuestiones relativas a todos los procedimientos previstos en la Ley se aplique el Código Federal de Procedimientos Penales.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el procedimiento que debe seguirse para la imposición de sanciones administrativas por actos de los servidores públicos que incumplan con las obligaciones previstas en el artículo 47 de dicha Ley.

El jurista Delgadillo Gutiérrez dice que; “el procedimiento disciplinario se integra de cuatro etapas: Investigación, Instrucción, Decisión y Ejecución”.³⁵

La etapa de investigación, se inicia en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares. En virtud de las recientes reformas a las que hicimos mención en el apartado de autoridades competentes, actualmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la autoridad que investiga de manera oficiosa por lo que respecta al ámbito ejecutivo federal.

La etapa de instrucción: “Es aquella que tiene lugar una vez que se ha integrado el expediente en el ámbito interno de la Administración”.³⁶ Como en todo procedimiento, es respetada la garantía de audiencia por lo que en primer lugar se cita al presunto responsable con una anticipación no menor a cinco ni mayor a quince días hábiles, haciéndole saber las irregularidades que se le imputan y su derecho de defensa que implica la posibilidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor, atendiendo así al principio fundamental del derecho de “ser oído y vencido en juicio”.

Lo trascendente de esa etapa es que con estricto respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad que ha de emitir la resolución cuente con los elementos necesarios para realizarla para la debida fundamentación y motivación, siendo importante resaltar que para el mejor desarrollo, la autoridad substanciadora del procedimiento administrativo puede decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público en funciones, bajo las reglas que dispone el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que enuncia:

“En cualquier momento, previa o posterior al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

³⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Instituto Nacional de Administración Pública, SECOGEF. México 1992. Pág. 169

³⁶ *Ibidem.* p. 172

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

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República”.

La etapa de decisión: “Integrando el expediente con todos los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los derechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión”,³⁷ o sea la resolución.

La etapa de ejecución: Ésta se inicia con la notificación de la resolución, puesto que “para que el acto pueda surtir sus efectos, requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación”.³⁸

El estudio de la audiencia, es un tema que por sus particularidades es merecedora de especial mención.

4.3. Audiencia de Ley.

Prevista por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala la fracción I del aludido precepto que se “citara” al presunto responsable a una audiencia, haciendo de su conocimiento la o las

³⁷ *Ibidem.* p. 173

³⁸ *Ibidem.* p. 175

responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho para ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor.

También acudirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Prevee el artículo de referencia que entre la fecha de la citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor a quince días hábiles.

Respecto del contenido de la fracción I podemos advertir el término “citará”, lo que implica que es el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente en día y hora ciertos; pero el precepto no menciona que deba ser previa notificación, entendida ésta, como el medio legal para hacer del conocimiento de una persona el contenido de una resolución judicial o administrativa, en este caso para hacer conocer al presunto responsable de las irregularidades que se le imputan y los derechos que tiene.

Por lo anterior, podemos decir que la notificación, que no obstante que el artículo no la prevee expresamente, está implícita en la citación, y ambas deben revestir la legalidad que todo acto jurídico debe contemplar toda vez que “el principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la Administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus responsabilidades de defensa”.³⁹

Es por eso que la notificación debe realizarse conforme a lo prevee el Código Federal de Procedimientos Civiles que como ya dijimos, se aplica de manera supletoria en materia Administrativa y respecto al citatorio, éste debe ser fundado y motivado, es decir, que el actuar de la autoridad se justifique a la luz del derecho y de los hechos y con pleno respeto a los derechos de legalidad y audiencia del presunto responsable.

Para la audiencia se designa a un representante de la entidad o dependencia donde preste o prestó sus servicios el presunto responsable, con la finalidad de

³⁹ Bueno Arus, Francisco, “El procedimiento Sancionador de Funcionarios Públicos”. Documentación Administrativa, núm. 56-57, agosto-septiembre de 1962. Madrid. Pág. 58

que éste coadyuve con el órgano de autoridad tal y como lo enuncia el artículo 67 de la propia Ley que establece:

“El titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias. Se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta sus servicios”.

Sin embargo, si tal representante no fuere designado o no se presentara a la audiencia, su ausencia no afectará el curso o desarrollo del procedimiento, ya que éste, no es un requisito de procedibilidad.

Con la conclusión de la audiencia no necesariamente el asunto se encuentra en estado de resolución ya que hay pruebas tales como la testimonial, pericial, la de inspección, que por su propia naturaleza no son susceptibles de ser desahogados en la misma audiencia, sino mediante diligencias posteriores, las cuales también se harán del conocimiento del indiciado.

Así mismo; dentro de el mismo procedimiento administrativo disciplinario, pueden existir varias audiencias tal y como lo señala la fracción III del artículo 64, que a la letra dice:

“Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo de presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias”

Una vez precisado lo anterior; concluimos que, dentro del procedimiento administrativo disciplinario pueden existir una o varias audiencias, mismas que deben efectuarse con estricto apego a los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que precisamente de la audiencia la autoridad se nutre de los elementos indispensables para emitir una resolución.

4.4. Resoluciones Administrativas.

La definición del término **“resolución”** es: **“modo de dejar sin efectos una relación jurídica contractual, bien en virtud del mutuo disenso de las partes (resolución voluntaria), bien a causa del no cumplimiento de una de ellas, por**

imposibilidad del cumplimiento de la prestación o por la excesiva onerosidad de ésta (resolución legal)⁴⁰

Ahora bien, sentencia es: "Resolución Judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario"⁴¹

La razón por la que hemos citado estas dos definiciones, obedece a la inquietud de conocer las figuras jurídicas que contempla el procedimiento administrativo disciplinario. Como se observa, la definición del vocablo resolución es aplicable al ámbito penal o civil, ya que resolución en nuestra materia de estudio, es el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario o al recurso que de éste se derive, es decir, dicho término contiene más elementos afines con el vocablo sentencia, sin embargo, no podemos emplear éste último ya que el mismo pertenece al ámbito judicial.

El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva, mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de su responsabilidad.

Al igual que una sentencia judicial, la resolución debe estar fundada y motivada.

La autoridad administrativa como encargada de la imposición de sanciones administrativas, debe realizar tal actividad tomando en consideración las disposiciones de los artículos 54, 55 y 56 de la Ley de la materia, mismos que a la letra dicen:

Artículo 54

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La antigüedad del servicio;
- VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

⁴⁰ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. p. 442

⁴¹ Ibidem. p. 452

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

Los siete elementos que prevé este artículo son:

- 1. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilícitas;**
- 2. Las circunstancias socio-económicas del servidor público;**
- 3. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;**
- 4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;**
- 5. La antigüedad del servicio;**
- 6. La reincidencia;**
- 7. El monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de las obligaciones.**

Respecto a estos elementos a valorar por la autoridad nos encontramos aspectos subjetivos como **la gravedad de la responsabilidad**, de la que la propia ley no permite saber qué debe entenderse por ésta ya que no contiene ningún elemento del que pueda determinarse lo que implica, siendo entonces conveniente que la ley señale los elementos que determinen los grados de gravedad.

En relación a los elementos dos, tres y cuatro nuevamente vemos que la ley es omisa en cuanto al sentido en que deben ser considerados por lo que creemos que el fin de éstos es que son agravantes.

Un quinto elemento es la antigüedad del servicio dice el maestro Gutiérrez Delgadillo que debiera ser "la antigüedad en el servicio"⁴² puesto que con éste se llega a conocer el grado de conocimiento del presunto responsable respecto a la función pública; sin embargo, nosotros pensamos que tal y como esta prescrito en la Ley éste aspecto se presta a mayor confusión ya que si bien se

⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 178

trata de conocer el nivel de conocimiento del servicio público por parte del infractor también es cierto el hecho de que la ley no precisa si la antigüedad en el servicio es respecto a toda la actividad pública que el servidor público haya realizado o solamente al tiempo que este llevaba desempeñándose con el cargo por el cual se le imputó responsabilidad; por lo que también es conveniente precisar tal aspecto.

La reincidencia es un elemento que no requiere de mayor explicación ya que definitivamente esta será valorada siempre agravando la sanción que pudiera corresponderle al infractor.

El elemento pecuniario no obstante que sea susceptible de valorar en términos del artículo de mérito, la misma ley exige que la sanción económica siempre sea de dos tantos por lo que no podrá el juzgador excederse de lo previsto en el ordenamiento legal en comento.

Concluimos que para que todos los elementos previstos por el artículo 54 cumplan con su cometido resulta indispensable que la ley establezca de manera precisa los niveles de responsabilidad, en que casos serán considerados agravantes o atenuantes así como suprimir el aspecto del daño económico causado por el infractor ya que el propio artículo 55 de la ley, señala que la sanción es por dos tantos; con lo antes señalado, es posible eliminar la subjetividad de dichos elementos y consecuentemente robustecer la motivación de las resoluciones que emite la autoridad.

Más adelante hablaremos del artículo 56 ya que éste, es susceptible de ser analizado en relación con cada una de las sanciones que contempla la ley.

Como en cualquier ordenamiento legal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 78, establece la prescripción de la autoridad para imponer sanciones, como a continuación se precisa:

Artículo 78,

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

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

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

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

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

4.5. Sanciones Administrativas Aplicables a los Servidores Públicos Federales.

Las sanciones administrativas tienen lugar cuando se ha comprobado que el servidor público ha incurrido en responsabilidad, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 53 indica las siguientes:

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

Dice el Jurista Delgado Gutiérrez que: “En materia de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya fue producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del Derecho Disciplinario”.⁴³

⁴³ *Ibidem.* p. 126.

Afirma el referido tratadista que; “Las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica. De acuerdo con su efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas”⁴⁴.

Para Bielsa, “Las sanciones disciplinarias sólo son correctivas o expulsivas”⁴⁵

Nosotros creemos que las sanciones son correctivas, restitutivas y expulsivas:

Correctivas:	El apercibimiento, la amonestación y la suspensión
Restitutivas:	La sanción económica
Expulsivas:	La destitución e inhabilitación

Apercibimiento y amonestación

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimientos que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las instituye como sanciones, sin definir las ni enunciar el contenido de éstas.

El apercibimiento “... es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho”⁴⁶

Por lo tanto, podemos decir que el apercibimiento es una llamada de atención ha quien a incurrido en falta, para que no vuelva a incurrir en ella.

Amonestación es: “la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta

⁴⁴ *Ibidem*, p. 127

⁴⁵ Bielsa, *op. cit.* p. 594

⁴⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba. *op. cit.* pág.

manifestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al juez".⁴⁷

Para el Maestro Delgadillo Gutiérrez, La amonestación no es propiamente una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino la simple sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Es en base a la primera definición en cita, que afirmamos; la amonestación si es una sanción, ya que se requiere la comisión de una irregularidad y no únicamente la simple presunción o probabilidad de que ésta se genere o llegue a existir

Concluimos que tanto la amonestación como el apercibimiento son sanciones correctivas cuya naturaleza radica en que son una llamada de atención para el servidor público que ha incurrido en una o varias irregularidades de grado leve; por lo que no amerita que sea expulsado del ejercicio del servicio público, sino que corrija o enmiende su actuar, por lo tanto, afirmamos que debiera ser reformado el artículo 53 de la Ley de la Materia a efecto de que se contemple solo una de estas figuras, toda vez que en esencia significan lo mismo.

No pasamos por alto que actualmente la Ley prevee que tanto la amonestación como del apercibimiento, pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por quien castigue la infracción.

En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente del procedimiento sancionador, en el Registro de Sanciones, y, en su caso, en el expediente personal del sancionado.

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, pudiendo utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

⁴⁷ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. p. 78

La suspensión

Dentro de la Ley encontramos a la suspensión como sanción por la comisión de infracción, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios; pero ésta última no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión en una sanción por la comisión de faltas administrativas, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionar, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de estas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta. Esta sanción será por un período no menor a tres días ni mayor de tres meses.

En principio la suspensión del empleo, cargo o comisión, como sanción administrativa será aplicada por el superior jerárquico, tanto a los servidores públicos de confianza como a los de base, conforme a lo establecido por el artículo 56, fracción I, de la Ley de Responsabilidades citada.

La imposición de este tipo de sanción ha dado lugar a controversias, toda vez que algunos servidores públicos a los que se les ha suspendido han negado la competencia de la Secretaría de la Contraloría para sancionarlos, ya que han indicado que en los términos del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley referida y tratándose de los servidores públicos de base la suspensión se "sujetará a la Ley correspondiente, y que tratándose de los servidores públicos de confianza, se demandará dicha suspensión", según lo establece la fracción IV del artículo 56 del ordenamiento de referencia y que por ello la aplicación de la suspensión debió hacerse a través de un Juicio Laboral.

Tales consideraciones a juicio de la referida Secretaría se apoyan en:

Primero.- Las Leyes laborales que puedan ser aplicables no contemplan mecanismos para la aplicación de la suspensión del empleo, cargo o comisión, como sanción administrativa disciplinaria, que en sentido estricto constituyen actos de autoridad administrativa.

Segundo.- Los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen el procedimiento para la aplicación de todas las sanciones previstas en el artículo 53 de dicho ordenamiento, incluyendo la suspensión, que deben seguir la Secretaría de la Contraloría por conducto de su Contraloría Interna, sin que se haga remisión a otras Leyes.

Tercero.- La propia naturaleza del acto administrativo que contiene la sanción de suspensión, queda sujeto a la impugnación mediante recurso administrativo o juicio contencioso administrativo, en los términos de los artículos 70, 71 y 73 del ordenamiento citado.

Independientemente de estos razonamientos, creemos conveniente reformar tanto el artículo 56 fracción III como el artículo 75 segundo párrafo, de la Ley de mérito, mismos que a la letra dicen:

Artículo 56 fracción III.- “La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico”

Artículo 75 Segundo Párrafo.- “Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.”

Como se observa, la ley hace un distinguo entre servidores públicos de confianza y de base para efectos de la autoridad competente para imponer la sanción de suspensión, la que en términos de la propia legislación es, tratándose de los primeros, el superior jerárquico, y en relación a los segundos, remite a la ley correspondiente; sin duda alguna estas disposiciones contravienen o atentan con los principios que tiene la misma ley en relación a que esta consagra invariablemente la autonomía del derecho disciplinario, ya que de manera expresa establece en el artículo 53 la serie de sanciones a que pueden ser sujetos los servidores públicos por el incumplimiento de sus funciones.

Así como las autoridades competentes, por lo que es necesario reformar los artículos 53, eliminando la referencia a la suspensión así como el artículo 75 párrafo segundo, a fin de que se derogue esta remisión a la “Ley correspondiente” ya que precisamente es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la correspondiente, toda vez que consagra las

diversas sanciones administrativas y no una autoridad laboral, ya que si bien los derechos laborales son importantes también lo es el debido ejercicio de la función pública, aunado a que en las diversas legislaciones laborales como la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ninguna prevee algo al respecto, resultando que en congruencia con las reformas que se proponen deben ser modificados los artículos 42 y 45 respectivamente de los ordenamiento laborales en cita, adicionando una fracción a éstos, misma que habrá de establecer la sanción de suspensión impuesta en resolución firme por autoridad administrativa, confirmando así la naturaleza disciplinaria de las resoluciones de autoridad.

Sanción Económica

Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal o, si no existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

La sanción es: "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".⁴⁸

Ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad, y restrictivas de otros derechos; la naturaleza de la obligación infringida, civiles, penales, administrativas.

Destitución

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley.

Se ha estimado que estas sanciones cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

⁴⁸ García Maynes, Eduardo. Op. Cit. 1974. p. 294.

Esta controversia se ha originado fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que "...la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico..." y que "La Secretaría promoverá los procedimientos... demandando la destitución del servidor público responsable..." que por su redacción, ha dado lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria".

Por tal motivo, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón "La resolución definitiva de destitución, impuesta por autoridad administrativa", y cambiar la expresión "demandar" por "imponer", en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, que, como quedó expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

Inhabilitación

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Éste último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a

la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

4.6. Medios de Defensa.

Los medios de defensa en contra de actos administrativos ilícitos, algunos autores los han denominado **revocación indirecta**, entendiéndose por revocación “la retirada definitiva por la administración de un acto suyo anterior, mediante otro de signo contrario”.⁴⁹

Afirma que “en las revocaciones indirectas el acto queda sin efecto al destruirse el que le servía de soporte; en forma excepcional el acto puede infringir manifiestamente la ley y entonces se revoca con el fin de mantener el principio de equilibrio entre la seguridad jurídica y el de legalidad”.⁵⁰

Sin duda alguna, éstos principios son retomados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé dos alternativas para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias;

- Mediante el recurso administrativo de revocación, y
- A través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Del trámite del recurso administrativo de revocación regulado por el artículo 71 de la Ley, se desprenden los siguientes aspectos.

- Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.
- Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surten sus efectos la resolución en que se impone la sanción.

⁴⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández Ramos, Tomás. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I, Revista de Occidente. Madrid, 1974. p. 465

⁵⁰ *Ibidem*. p. 466

El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.

- Se establece como plazo, una vez que se han desahogado las pruebas, treinta días para emitir la resolución correspondiente y setenta y dos horas como máximo para notificar al interesado.

“Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no tanto como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de asuntos, no es posible que se resuelvan en el plazo establecido, lo cual no afecta la validez de una resolución que se dicte en forma extemporánea”⁵¹, y solo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos cuando no se justifique la demora. Consideramos que en la práctica el procedimiento pierde la formalidad debida y los plazos establecidos se violan como una práctica notoriamente aceptada; por lo que sería conveniente modificar dicho plazo a efecto de que se señalen noventa días para resolver sobre el recurso interpuesto.

Por su parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa, pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación, para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnará la resolución originaria se sobresee el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones V y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

Creemos que la existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representan una ventaja para el servidor público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado, el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo es de quince días y en el juicio es de cuarenta y cinco.

⁵¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op cit. p. 181.

También debe ser considerado el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción solo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque en el procedimiento contencioso administrativo puede tramitarse dicha suspensión mediante incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

Un inconveniente que puede presentar la elección de la vía ante el Tribunal Fiscal es que mientras transcurra el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin que exista la posibilidad legal de que la ejecutora suspenda el procedimiento.

De lo anterior descrito, podemos advertir que no obstante que la Ley disponga de dos vías para impugnar una resolución, es importante para nosotros canalizar que el recurso de revocación más que un medio de defensa es parte del **procedimiento administrativo**, ya que la revocación es el cauce legal que sigue la autoridad para que el acto administrativo denominado Resolución, se revista de la definitividad que todo acto administrativo debe tener y no así por lo que respecta al Juicio de Nulidad; éste es un **proceso administrativo** ya que dicho juicio es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver un conflicto originado por un acto o resolución administrativa que se reputa ilegal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Derecho disciplinario administrativo es una rama distinta de otras y no puede confundirse con ellas ya que el bien jurídico tutelado es el debido ejercicio del servicio público.

SEGUNDA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sujeta al servidor público a una relación especial ya que, independientemente del empleo, cargo o comisión que desempeñe, esta obligado a obedecerla, observarla y a hacer que ésta se cumpla, así también a los ordenamientos jurídicos que de ella se deriven, implicando con ello la sujeción inherente a los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento dá como resultado la aplicación de las normas del derecho disciplinario.

TERCERA: La indebida conducta del servidor público le acarrea consecuencias jurídicas diversas, pudiendo ser éstas de tipo civil, penal, administrativo y político, mismas que no se excluyen unas de otras, sino por el contrario, es susceptible la existencia de un concurso virtual de responsabilidades.

CUARTA: En México no se acepta en forma absoluta la responsabilidad del Estado, no obstante que éste para materializarse o manifestarse, lo realiza a través de individuos denominados servidores públicos, por lo que es criticable que se sigan sosteniendo los dogmas antagónicos: de que el Estado en virtud de su soberanía puede actuar sin más limitantes que las que él mismo se imponga, aún cuando cause daño, o aquella idea que señala "que lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación".

QUINTA: La responsabilidad penal, es aquella que tiene lugar cuando la conducta del servidor público se encuentra en el supuesto tipificado por la legislación penal, es decir, en cualesquiera de los tipos penales señalados en la ley sustantiva.

En materia disciplinaria, la ley establece un mecanismo denominado "Declaración de Procedencia", la cual constituye un

privilegio constitucional para determinados servidores públicos, a efecto de que antes de quedar sujetos a un tribunal se declare por la Cámara de Diputados la declaración de procedencia, la cual para nosotros es un acto paraprocesal formalmente judicial y materialmente legislativo cuya importancia radica, como ya puntualizamos, en procurar que no se afecte la institución del servicio público.

SEXTA: La responsabilidad política tiene lugar cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Creemos que los términos, el “interés público fundamental” o el “buen despacho”, son de carácter subjetivo que al no estar precisados o definidos tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hacen difícil la ejecución del juicio político y por lo tanto, determinar responsabilidad política al grupo restringido de servidores públicos que los propios ordenamientos jurídicos de referencia señalan.

SÉPTIMA: La responsabilidad administrativa dá lugar al procedimiento administrativo disciplinario; al que le es aplicable de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, según diversas tesis jurisprudenciales que al respecto se han eruido y en virtud de que la ley es omisa al respecto, siendo conveniente adicionar a la Ley un artículo que expresamente señale la aplicación del código adjetivo civil o en su defecto reformar el artículo 45 a fin de que este precise que “en las cuestiones relativas a todos los procedimientos previstos en la Ley se apliquen el Código Federal de Procedimientos Penales”.

OCTAVA: El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva, la autoridad debe considerar los elementos previstos por el artículo 54 de la Ley, de los cuales opinamos que es conveniente que para que éstos cumplir con su cometido, es necesario que la Ley establezca de forma precisa los niveles de responsabilidad, en que casos serán considerados como atenuantes o agravantes, así como suprimir el aspecto del daño económico ya que el propio artículo 55 señala que la sanción será siempre de dos

tantos; precisando lo anterior se eliminaría también la subjetividad de dichos elementos.

NOVENA: Las sanciones administrativas las clasificamos en tres grupos; correctivas, restitutivas y expulsivas, las primeras son aquellas que buscan que la actuación del servidor público se ajusten a los valores fundamentales que dejó de observar; las segundas persiguen la recuperación de los daños económicos ocasionados y las últimas, son aquellas cuyo fin es la salida temporal del responsable del ejercicio del servicio público, ya que su conducta atentó gravemente contra los valores fundamentales del derecho disciplinario administrativo.

DÉCIMA: Las sanciones correctivas son: la amonestación, el apercibimiento y la suspensión, respecto a las dos primeras creemos que ambas implican una llamada de atención que conmina a que el servidor público ajuste su actuar. Es conveniente que se reforme el artículo 53 de la ley de la materia, a fin de que solo contemple una de éstas sanciones, ya que en esencia significan lo mismo.

La suspensión, que también es una sanción correctiva dentro del derecho disciplinario administrativo, proponemos la reforma a los artículos 56 fracción III y 75 segundo párrafo de la ley materia de estudio, en virtud de que el primer artículo en cita, señala que la suspensión del empleo de los servidores públicos de confianza se aplicará por el superior jerárquico, así mismo en el segundo artículo se establece que tal sanción tratándose los servidores públicos de base queda sujeta a la ley correspondiente; en este contexto deben derogarse tanto la fracción III del artículo 56 como el segundo párrafo del artículo 75, en razón de que la suspensión como sanción disciplinaria es aplicable a todo servidor público, sin importar que éste sea de confianza o de base, bastando únicamente que se efectúe conforme lo dispone la ley correspondiente y ésta sin lugar a dudas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que en congruencia con las reformas que se proponen deben ser modificados los artículos 42 y 45 respectivamente de los ordenamientos laborales vigentes, adicionando una fracción a éstos, misma que habrá de establecer la sanción de suspensión impuesta en resolución firme por autoridad

administrativa, confirmando así la naturaleza disciplinaria de las resoluciones de autoridad.

DÉCIMA PRIMERA: La destitución es una sanción expulsiva, que ha generado controversia, fundamentalmente por su redacción en la ley, se ha estimado que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Por tal motivo, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón "La resolución definitiva de destitución, impuesta por autoridad administrativa", y cambiar el texto del artículo 56 fracción II, donde señala "se demandarán por el superior jerárquico" por la expresión "se impondrá por la Secretaría", así mismo, derogar la fracción IV de dicho artículo y el párrafo segundo del artículo 75 de la ley, con lo que se daría plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, que, como expusimos, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

DÉCIMA SEGUNDA: El recurso de revocación del derecho administrativo disciplinario, a nuestro juicio, es uno de los instrumentos que consagra la propia ley, cuya razón de ser es que la resolución sancionatoria recaída al procedimiento administrativo disciplinario se ejecute y adquiera el carácter definitivo que todo acto administrativo debe revestir.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 1984.

Barragán, José, "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", Editorial Porrúa, México, 1984.

Bielsa, Rafael, "Principios de Derecho Administrativo", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1966.

Buen Lozano, Néstor de. "Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo III, México, 1985.

Bueno Arus, Francisco, "El procedimiento sancionador de funcionarios públicos", Documentación Administrativa, núm. 56-57, agosto-septiembre de 1962, Madrid.

Cantón Moller, Miguel, "Derecho del Trabajo Burocrático", Editorial Astrea, México, 1979.

Cárdenas, Raúl F., "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Editorial Porrúa, México, 1982.

Chavero, Alfredo, "México a través de los Siglos", Tomo I. Editorial Cumbre, México, 1958.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México, 1986.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Elementos de Derecho Administrativo", 2o. Curso, Editorial Limusa, México, 1989.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", Editorial I.N.A.P., Premio 1989, México, 1992.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Programa de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Instituto Nacional de Administración Pública, SECOGEF. México 1992.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"

Editorial Porrúa. 1ª Edición. México 1996.

Fábregas del Pilar, José María. "La Responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y Funcionarios". Revista General de Legislación y Jurisprudencia.

1a. Edición. Editorial Reus. Madrid, 1957.

Fix Zamudio, Héctor, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", Las responsabilidades de los servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1984.

García de Enterría, Eduardo y Fernández Ramos, Tomás. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I, Revista de Occidente. Madrid, 1974.

García Maynez, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México, 1977.

Gómez Lara, Cipriano, "Teoría General del Proceso", UNAM, México, 1987.

Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho", Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1960.

Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Cuarta Edición. Ed. UNAM, México. 1988.

Madrado, Jorge, "El Sistema Disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". 7a. Ed. México 1995.

OMEBA, Enciclopedia jurídica, 26 Tomos y Cinco Apéndices, Editorial Drikill, S.A., Buenos Aires, 1984.

Orozco Hernández, José de Jesús, "Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Manuel Porrúa. 1984.

Ortiz Reyes, Gabriel, "El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal", Editorial FCE, México, 1988.

Pavón Vasconcelos, Francisco. "Manual de Derecho Penal Mexicano", Parte General. Edit. Porrúa. 4a. Ed. México 1978.

Pina Vera, Rafael, "Diccionario de Derecho", Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Ruíz Pérez Tomás, "Informe de Actividades rendido al terminar el Año 1988", Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, No. 3 Enero-Marzo de 1989.

Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1981.

Soberanes Fernández, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", Las responsabilidades de los servidores públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Editorial Porrúa, México, 1974.

Vázquez Alfaro, José Luis. "El Control de la Administración Pública en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1a. Edición. México, 1996.

Vedel Georges/Cita Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 11a. Edición, Tomo I. México 1982.

OTRAS FUENTES

Compilación Legislativa de la Cámara de Senadores. Exposiciones de Motivos a las Reformas al Título Cuarto Constitucional. H. Cámara de Senadores. Estudios Legislativos. Talleres Gráficos de la Nación.

Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República. Volumen V. México 1987.

Ponente: Martínez Baez, Antonio.

Artículo publicado: "La Responsabilidad de los Servidores Públicos como concepto fundamental del Estado".

Revista Mexicana de Justicia de la Procuraduría General de la República. Volumen V. México 1987.

Ponente: Ramírez Medrano Raúl.

Artículo publicado: "Lineamientos Constitucionales del Derecho Disciplinario Mexicano".

LEGISLACIÓN

- **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)**
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)**
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Edición 1997).**
- **Código Civil para el Distrito Federal.**
- **Código Penal para el Distrito Federal.**
- **Código Fiscal de la Federación.**
- **Código Federal de Procedimientos Civiles.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**
- **Ley Federal del Trabajo.**
- **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**