

330



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“REFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN SUS ARTÍCULOS 49, 45, 54, 53, 55, 63”

293305

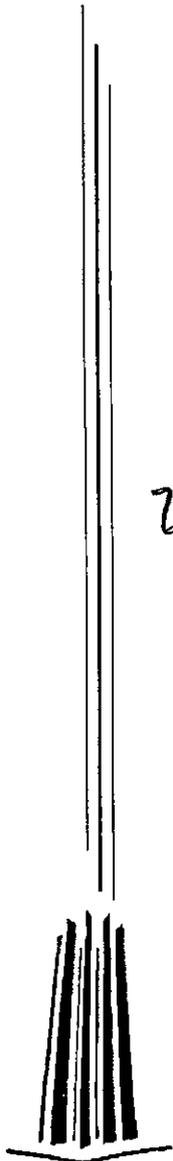
T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARIANA ABIGAIL NADER RENDON

ASESOR: Lic. MA. GUADALUPE DURAN ALVARADO





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

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

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

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

A DIOS:

GRACIAS POR EXISTIR.

A MI MADRE

MARIA ELENA RENDÓN ROJAS.

QUIEN ES EL SER QUE ME DIO LA VIDA Y A QUIEN LE DEBO MI EXISTENCIA.  
GRACIAS POR TODO EL APOYO QUE ME HAZ BRINDADO EN TODO MOMENTO  
POR COMPARTIR MIS DERROTAS Y MIS TRIUNFOS; ESTE TRABAJO ES UN  
LOGRO DE LAS DOS.

TE QUIERO.

## A MIS HERMÁNOS

GRACIAS POR SER LAS PERSONAS QUE ME ALIENTAN Y ME MOTIVAN PARA SER MEJOR EN LA VIDA, Y POR ESTAR CONMIGO INCONDICIONALMENTE. TIENEN CADA UNO DE USTEDES UN LUGAR MUY ESPECIAL EN MI CORAZÓN.

ESTEBAN: GRACIAS POR DARME TU EJEMPLO Y NO DARTE POR VENCIDO EN LOS TIEMPOS DIFÍCILES Y LO MAS IMPORTANTE POR COMPARTIR LOS MEJORES MOMENTOS DE MI NIÑEZ.

HÉCTOR: GRACIAS POR SER EL HERMANO MAS TIERNO Y CARIÑOSO DE MIS HERMANOS. SIEMPRE TEN EN MENTE TUS METAS PORQUE PUEDES LOGRAR TODO LO QUE TE PROPONGAS, ESTOY ORGULLOSA DE TI.

MARCO ANTONIO: GRACIAS POR DARME ESA VITALIDAD QUE LLEVAS POR DENTRO Y QUE SABES LUCHAR CONTRA LA VIDA SIGUIENDO ADELANTE CADA DIA AUNQUE SEAS UN PEQUEÑO NIÑITO , SABES SALTAR LOS OBSTÁCULOS. ¿SABES? ERES MUY ESPECIAL.

LOS QUIERO MUCHO.

A MI PAREJA:

JORGE ALBERTO LÓPEZ GUTIÉRREZ

JORGE: CON UN PROFUNDO CARIÑO PARA EL HOMBRE QUE DESPERTÓ EN MI  
EL AMOR. LE DOY GRACIAS A DIOS DE HABERNOS PUESTO EN UN SOLO  
CAMINO.

TE AMO.

CON CARÍÑO Y RESPETO A MI ASESORA Y AMIGA:

LIC. MARIA GUADALUPE DURAN ALVARADO.

GRACIAS MAESTRA POR BRINDARME SU CONFIANZA, Y CREERME EN MI. EN REALIDAD ME LLEVO UN GRAN EJEMPLO A SEGUIR COMO MUJER Y COMO PROFESIONISTA.

LA QUIERO MUCHO Y QUE DIOS LA CONSERVE MUCHOS AÑOS.

A MIS TÍOS:

MIGUEL ÁNGEL: GRACIAS POR CREER EN MI Y BRINDARME TU APOYO EN MOMENTOS QUE MAS TE NECESITE, ERES UN EJEMPLO PARA MI.

JOSÉ LUIS: GRACIAS TÍO POR GUIARME Y DARME TUS CONSEJOS TAN SABIOS QUE ME AYUDARON A CRECER.

A MIS ABUELITOS:

MIGUEL RENDÓN RODRÍGUEZ Y JUANITA ROJAS RODRÍGUEZ.

GRACIAS POR ESA SABIDURÍA Y CARIÑO QUE ME HAN COMPARTIDO EN TODO MOMENTO. Y QUE ES TAN VALIOSO Y SIGNIFICATIVO PARA MI. EN REALIDAD SON MIS SEGUNDOS PADRES QUE DIOS ME DIO. ¿SABEN? SON UNAS DE LAS PERSONAS MAS IMPORTANTES EN MI VIDA.

LOS ADMIRO Y QUIERO.

A MIS AMIGOS:

JONATHAN GONZÁLEZ ROSALES, MAURICIO LAMAS CISNEROS, ZAIDA ROMERO, BERENICE BUREOS AYALA, CONCEPCIÓN CORREA DELGADO, ERICK DUARTE HERNÁNDEZ, EFRÉN MUNGUÍA OSORNO, PATRICIA ALFARO SAVALA, ERNESTO GODINES, CARLOS HERNÁNDEZ, KARLITA, BELEN ROCIO ISLAS HERNÁNDEZ, JOSÉ FRANCISCO RUIZ, RODOLFO ZECUA, MARIA GUADALUPE AYALA, SOCORRO ANGULO PIMENTEL, ITURIEL PINEDA ENRIQUEZ, HÉCTOR OCHOA, JUAN MANUEL ALONSO.

GRACIAS POR TODOS LOS MOMENTOS DE FELICIDAD QUE HEMOS VIVIDO Y QUE PARA CADA UNO DE USTEDES TENGO UN CARÑO MUY ESPECIAL.

A MI JEFE:

LIC. FRANCISCO GONZÁLEZ MARTÍNEZ.

PACO: GRACIAS POR TODO LAS ENSEÑANZAS Y TODA LA COMPRESIÓN  
QUE HASTA EL DIA DE HOY ME HAZ BRINDADO, ERES UN HOMBRE QUE  
ADMIRO Y RESPETO. GRACIAS POR DEPOSITAR TU CONFIANZA EN MI. NO TE  
DEFRAUDARE.

TE QUIERO.

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO 1 MARCO HISTORICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO.

1.1	EPOCA PREHISPÁNICA-----	1-7
1.2	EPOCA COLONIAL-----	7-12
1.3	EPOCA INDEPENDIENTE-----	12-21

### CAPITULO 2 MARCO TEORICO-NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1	MARCO TEÓRICO-----	21-22
2.1.1	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-----	22-30
2.1.2	SERVIDORES PÚBLICOS-----	30-40
2.1.3	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA-----	40-43
2.1.4	AUTORIDADES-----	43-46
2.2	MARCO LEGAL-----	46
2.2.1	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS-----	46-52

2.2.2	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS-----	52-55
-------	--	-------

**CAPITULO 3 ANALISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

3.1	SUJETOS DE LA LEY-----	55-56
3.2	AUTORIDADES COMPETENTES-----	57-58
3.3	OBLIGACIONES-----	58-66
3.4	SANCIONES ADMINISTRATIVAS-----	66-71

**CAPITULO 4 REQUISITOS FORMALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

4.1	NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO -----	71-75
4.2	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO---	75-79
4.3	ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO-----	79
4.3.1	CITATORIO -----	80-81
4.3.2	AUDIENCIA DE LEY-----	82-84
4.3.3	RESOLUCIÓN-----	85-93

**CAPITULO 5 CRITICAS AL SISTEMA EMPLEADO POR LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

<b>5.1</b>	<b>LA FALTA DE NORMAS PARA RESOLVER-----</b>	<b>94-95</b>
<b>5.2</b>	<b>SUPLETORIEDAD DE LA LEY-----</b>	<b>95-107</b>
<b>5.3</b>	<b>ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER-----</b>	<b>107-108</b>
<b>5.4</b>	<b>SANCIONES-----</b>	<b>108-110</b>
<b>5.5</b>	<b>SANCIONES ECONOMICAS-----</b>	<b>110-112</b>
<b>5.6</b>	<b>ABSTENCIÓN DE SANCIONAR-----</b>	<b>122-113</b>
<b>5.7</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL--</b>	<b>113-117</b>
	<b>CONCLUSIONES-----</b>	<b>118-121</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA-----</b>	<b>121-125</b>

**ASESORA**

**LIC. MARIA GUADALUPE DURAN ALVARADO**

**ALUMNA**

**MARIANA ABIGAIL NADER RENDON**

## INTRODUCCIÓN

Como se sabe, una de las primeras medidas adoptadas por el Licenciado Miguel de la Madrid, al iniciar su gestión presidencial, fue la de promover las iniciativas necesarias para proporcionar el marco jurídico apropiado para la "renovación moral de la sociedad", postulada durante su campaña política y cuya finalidad primordial es erradicar la corrupción que ha caracterizado al sistema político mexicano. En este sentido, cabe destacar la posterior promulgación de las reformas, fundamentalmente al título IV, (artículos 108 al 114), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; entre otros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, indudablemente, es significativo el avance técnico obtenido con el nuevo régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, ya que se superaron diversas limitaciones o deficiencias anteriores, pero como toda obra humana el régimen actual es todavía perfectible; y el objeto del susodicho régimen de responsabilidades administrativas es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, públicos. Por ello el interés de este trabajo el cual se detiene a criticar y analizar nuestro sistema de responsabilidades actual, ya que como referí líneas arriba es de reciente creación, y por consecuencia lógica derivan deficiencias, que pueden derrumbar la intención del legislador

de acabar con las carencias de los trabajadores del Estado que tanto son criticados por sus gobernados, pero para tener un buen resultado, haré una severa crítica a los siguientes artículos de la ley en mención por ser imprecisos y obstaculizar un buen régimen disciplinario; en este trabajo, la propuesta que realizó es que se reformen los artículos 45, 49, 54, 53 y 63; por ser causa de mi inquietud porque el servidor público sea eficiente y eficaz, que alcance la productividad para lo cual fue contratado dentro de su cargo específico, y en todos los casos, para que cumpla con el objetivo general de contribuir con su actividad al buen desempeño del servicio público, que es o debe ser el objetivo fundamental de la Administración Pública.

Es así como la presente tesis pretende dar a conocer un panorama amplio de lo que es la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en el régimen mexicano, procurándose enriquecer dicho panorama con un marco histórico sobre la forma en que el sistema de responsabilidades ha evolucionado en nuestro país, y así permitir entender nuestro presente.

*"BAJO EL SISTEMA FEDERATIVO, LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS NO PUEDEN DISPONER DE LAS RENTAS SIN RESPONSABILIDAD; NO PUEDEN GOBERNAR A IMPULSOS DE UNA VOLUNTAD CAPRICHOSA, SINO CON SUJECIÓN A LAS LEYES; NO PUEDEN IMPROVISAR FORTUNAS NI ENTREGARSE AL OCIO Y A LA DISIPACIÓN, SINO CONSAGRARSE ASIDUAMENTE AL TRABAJO, DISPONIÉNDOSE A VIVIR EN LA HONRADA MEDIANÍA QUE PROPORCIONA LA RETRIBUCIÓN QUE LA LEY SEÑALA".*

*BENITO JUÁREZ.*

## **CAPITULO 1**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO.**

La importancia del estudio de los antecedentes históricos radica en que a través de ellos pueden conocerse las formas en que se desarrollaban los aspectos relacionados con el tema y su vinculación con los actuales. Este estudio se justifica aun más en la rama jurídica, ya que el derecho está en constante evolución y se comprende mejor si se conocen sus antecedentes, por ello, el estudio de las responsabilidades de los servidores públicos se debe remontar a las épocas pasadas para conocer la forma en que éstas fueron determinadas en sus orígenes.

## 1.1. EPOCA PREHISPANICA.

Existía en la organización Precolombina del pueblo Náhuatl que habitó el altiplano de México, el diario ejercicio de normas jurídicas consuetudinarias que determinaban responsabilidades y señalaban severas penas a jueces y recaudadores cuando éstos incumplían sus obligaciones y lesionaban a la comunidad al ejercitar en forma indebida la función publica encomendada.

De acuerdo a la estructura política de la nación azteca que la identifica como una monarquía teocrática-militar, privaron severas normas sancionadoras que se aplicaban tanto a gobernantes como a gobernados, los antiguos mexicanos fueron celosos vigilantes de la actuación de jueces y recaudadores. Su gran poderío y el control que ejercían sobre los pueblos vasallos, tenían como soporte la ineludible aplicación de normas sancionadoras que se caracterizaban por su gran severidad. Las sanciones iban desde las leves como la amonestación, la destitución, inhabilitación y el trasquilamiento, hasta el decomiso y destrucción de los bienes, y las penas capitales contra los prevaricadores de la justicia y la corrupción. Basado en las narraciones de esta época, podemos hacer un amplio estudio del sistema de responsabilidades existente.

Fray Bernardino de Sahagún, en su obra *Historia General de las Cosas de la Nueva España* asienta que se establecieron requisitos y obligaciones para ocupar el cargo de juez, cuando

nos relata: "y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra y experimentados en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueran criadas en los monasterios del Calmecatl, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la República; mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábase mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a su mano viniese" <sup>1</sup>

De otros requisitos y obligaciones nos narra más adelante: "El senador tiene estas propiedades; ser juez y averiguar bien los pleitos, ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia y ser temido de todos. El buen senador es recto juez y oye a entre ambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha, no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión"<sup>2</sup>

En esta época, no se encontraba determinada la responsabilidad administrativa, pero lo que puede interpretarse como deberes de legalidad, imparcialidad y eficiencia lo constituyen las siguientes obligaciones:"...en ese lugar los

---

<sup>1</sup> SAHAGUN, Bernardino de, Fray. Historia General de las Cosas de la Nueva España, Tomo II, Libro Octavo, Capítulo I. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial Mexicana, México: 1989. p. 494

<sup>2</sup> Idem

jueces no diferían los pleitos de la gente popular, sino procuraban determinarlos presto, ni recibían cohechos, ni favorecían al culpado, sino hacían justicia derechamente..."<sup>3</sup>

Respecto de las sanciones que se imponían por el incumplimiento de estas obligaciones nos ilustra: "...y si oía el señor que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho sin razón los pleitos de los populares que pueden acabar presto, los dilataban muchos días por amor de los cohechos o paga o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte. Y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio..."<sup>4</sup>

Al referirse a las sanciones a los calpixques o recaudadores nos relata: "...y si el señor sabía y tenía averiguado de alguno de los mayordomos, que había tomado y aplicado para sí alguna parte del tributo que era a su cargo, luego mandaba el señor prenderle y echarle en una jaula hecha de viguetas gruesas; y también mandaba y proveía el señor que todas las mujeres amancebadas con tal mayordomo e hijos o hijas o deudos, les echasen fuera de su casa, y les desposeyesen de la casa con toda la hacienda que antes tenía el mayordomo delincuente; y así la casa con toda la hacienda se aplicaba al señor, y luego mandaba cerrarla y condenábale a

---

<sup>3</sup> Ibidem., p. 508.

<sup>4</sup> Ibidem., p. 512

muerte"<sup>5</sup>. El oidor Alonso de Zurita nos ilustra en el mismo sentido en la narración que hace al respecto en la que se advierte lo siguiente: "...los jueces ninguna cosa recibían en poca ni en mucha cantidad, ni hacían excepción de personas, entre grandes ni pequeños, ricos ni pobres, y usaban su judicatura con todos con gran rectitud; y lo mismo era entre los demás ministros de la justicia"<sup>6</sup>.

Alfredo López Agustín en su libro, *La Constitución Real de México Tenochtitlán*, agregando sobre las obligaciones y requisitos de la época, señala: "...los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendía las necesidades administrativas de los Calpulli... otras de las medidas que existían para evitar la corrupción de los jueces, era la obligación de permanecer en los tribunales durante todo el día, además de las penas capitales contra los prevaricadores de la justicia y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas con los funcionarios..."<sup>7</sup>

J. Kohler en su ejemplar *El Derecho de los Aztecas* sobre este interesante aspecto del derecho náhuatl, expresa: "Para los

---

<sup>5</sup> Ibidem., p. 517

<sup>6</sup> ARMIENTA, CALDERON Gonzalo. "Evolución de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades" INAP, México 1984. p. 20

<sup>7</sup> HERRERA, PEREZ Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Carsa S.A. México 1991, p. 22.

jueces que aceptaban regalos había la pena de muerte en casos graves y la destitución y trasquilamiento en delitos menores; el mismo castigo se imponía a la concusión (exceso en el cobro de contribuciones)...”<sup>8</sup>.

Alfredo Chavero en su obra *México a través de los siglos*, establece: “...los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera el rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte. Como se puede observar, la embriaguez fue un vicio muy castigado entre los aztecas, y específicamente para los jueces, como lo señala el siguiente relato: “a los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas por que eran indignos de contarse entre los vecinos; los privaban de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante”<sup>9</sup>.

Carlos Alba en su obra *Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo*, apunta: “...En relación al trasquilamiento, la destitución o la muerte, se imponían igualmente dependiendo de la gravedad del caso para castigar la

---

<sup>8</sup> ARMIENTA, CALDERON Gonzalo. Op. cit., p. 18

<sup>9</sup> Ibidem.

función jurisdiccional fuera de los recintos expreso para ello..."<sup>10</sup>.

## 1.2. EPOCA COLONIAL

Esta época, que comprende de la llegada de los españoles a la Nueva España, a la guerra de independencia de 1810, dio una gran cantidad de instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la Península Ibérica a la Nueva España y leyes que regulaban la responsabilidad de los servidores públicos.

José Trinidad Lanz Cárdenas, en su obra *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos señala*: "...fueron numerosas las medidas que se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de la administración conjunta o actuación colegiada constituía por si mismo un medio de control al cual se agregan las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias, y las visitas".<sup>11</sup>

Juan de Solórzano Pereira en su obra *Política Indiana*, relata: "Existían varios funcionarios específicamente designados para la administración de la hacienda de las indias como son los oficiales reales, en los cuales desde el descubrimiento de estas tierras descansa toda la organización burocrática de la hacienda

---

<sup>10</sup> Ibidem. 29

<sup>11</sup> Ibidem. 32

Real de las Indias"...tenían pena de muerte los oficiales reales que robaban algo de las cajas a su cargo y cometían peculado; existían penas para aquellos que traían el dinero fuera de las cajas y granjeaban con el o sacaban para si algunas cosas de las que vendían en almonedas o no les pagaban a los feudados en dinero sino en especie, y que también podían ser reconvenidos por las deudas y derechos tocantes a la real hacienda que hubiesen dejado de cobrar y perdido o empeorado por su negligencia"<sup>12</sup>. Existían para la fiscalización de la actuación de los oficiales reales de la hacienda, las audiencias, los corregidores y alcaldes ordinarios y los tribunales de cuentas. Y como procedimientos las visitas y el juicio de residencia.

Los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios de la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas.

Enrique Krauze, en su artículo denominado *La Historia de la Corrupción en México*, señala que la corrupción en México tiene una raíz cultural que se remonta a tiempos de la Colonia y está en la base del Sistema Político Mexicano; para decirlo con una frase de Gabriel Zaid, consiste en la propiedad privada de

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 34

los puestos públicos. En esa época, la corona era propietaria de las tierras conquistadas y disponía a su arbitrio de ellas y sus bienes. Los burócratas coloniales podían vender los puestos al mejor postor y enriquecerse con ello. Sin embargo, a lo largo de la historia mexicana casi siempre han existido contrapesos a la corrupción. En esta época existía una institución denominada juicio de residencia, por la cual los virreyes y las principales autoridades, al final de su mandato, debían permanecer en el país de manera forzosa durante determinado tiempo, para que se juzgaran sus agravios que particulares o corporaciones presentaran contra ellos. Si los cargos les eran comprobados, las autoridades debían resarcir a los agraviados. Era tan importante el juicio de residencia que si los acusados morían, sus herederos eran responsables ante la ley.

El Dr. Ignacio Burgoa nos dice del juicio de residencia: "Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el tribunal ad hoc, personificado en un juez (oidor) designado por el rey. Si el residenciado era el virrey y el fallo le era adverso podía apelar ante el consejo de indias, organismo que tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su gestión gubernativa."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 2da Edición, México 1982, p. 556

El juicio de residencia se dividía en dos partes: en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

Respecto de la visita, existían dos géneros: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el consejo cuando lo creía conveniente.

Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se habla indistintamente de "visitar en forma de residencia", como de "residenciar por vía de visita".

José María Mariluz Urquijo en su ensayo de los juicios de residencia indianos, siguiendo a Solórzano Pereira, señala para diferenciarlos: "sin pretender que ninguno de ellos tenga carácter absoluto, sino de principios generales, pues a veces se seguían procedimientos propios de una visita en una residencia y viceversa: 1). En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento. 2). En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio. 3). En las residencias se inquiere siempre sobre un periodo de tiempo anterior al juicio

y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en el. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos. 4). Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado. 5). Si la sentencias del consejo de indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas. 6). Ciertos funcionarios de la administración de indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas. 7). Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero está sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento. y 8). La visita era generalmente - aunque no siempre- despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo, o lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos"<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> cit. por., FERNANDEZ, DELGADO, Miguel Angel y SOBERANES FERNANDEZ José Luis, "Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM México" 1994, pp. 31 y 32

### 1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

En esta etapa se abarca para efectos de nuestra materia, desde la constitución de Cádiz de 1812 hasta la constitución de 1917 y las primeras leyes de responsabilidades.

El Dr. Ignacio Burgoa señala que "El Constitucionalismo del México Independiente en los distintos códigos fundamentales provenientes tanto de las corrientes federalistas como centralistas, siempre reputó a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los sujetó a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas, sin que esta tendencia hayan rehuido los estatutos monarquistas"<sup>15</sup>.

En esta etapa, no se encontraba determinada la responsabilidad administrativa, pero el establecimiento de las responsabilidades en general se encuentra en los diferentes ordenamientos existentes desde 1810 hasta antes de la constitución de 1917.

Tomando en cuenta que al consumarse nuestra independencia carecíamos como es lógico suponer, de un texto constitucional que fuera aplicable al naciente Estado independiente, dado que durante los siglos de dominación española no tuvimos una legislación que nos fuera propia, que

---

<sup>15</sup> BURGOA. Ignacio. Op. Cit., p. 557

hubiera sido creada para nuestras necesidades, a través de la Constitución de Cádiz se constitucionalizó el juicio de residencia, pues con ella se facultó expresamente al supremo tribunal, en el artículo 21 sección sexta, "a conocer de la residencia de todo empleado público que está sujeto a ella por disposiciones de las leyes"<sup>16</sup>.

La constitución de Apatzingán se apega a la tradición española en lo que atañe al juicio de residencia, el cual se instituye para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubiesen prestado sus servicios en el poder ejecutivo, legislativo o judicial.

En la constitución de 1836 se hace ya una clara separación entre el juicio político y la declaración de procedencia para instruir ante el tribunal competente el proceso penal.

Las bases orgánicas de 1843 otorgan a las cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para erigirse en gran jurado. Se conceden facultades a la suprema corte de justicia para conocer en las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos. Así también se prevé la creación de un tribunal integrado por dos

---

<sup>16</sup> ARMIENTA, CALDERON Gonzalo. Op. Cit. P. 23

letrados de ambas cámaras para juzgar a los ministros de la suprema corte de justicia y marcial.

El acta constitutiva y de reformas de 1847 confiere a la cámara de diputados la facultad de erigirse en gran jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si ha lugar o no a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la constitución o las leyes concedían este fuero. Si se trataba de delitos comunes el expediente debería pasar a la suprema corte. En los delitos oficiales el senado se erigía en jurado de sentencia y la suprema corte se limitaba a señalar la pena aplicable.

La constitución de 1857 es importante no sólo por haber sido la primera en dedicar un título (el IV) exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y por haber inspirado la regulación de la materia a nuestra constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

Es importante destacar que durante las sesiones del congreso constituyente de 1856-1857, como prueba fehaciente de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el diputado José María Mata se empeñó en someter a juicio político al Presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores

constituciones, era algo imposible de llevarse a cabo. De no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna; los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene el reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

En la constitución de 1824 desaparece el tribunal de residencia. Todavía no se configuraba en el derecho constitucional mexicano el juicio político en cuanto representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud o por otras causas que les sean imputables hayan perjudicado con sus actos u omisiones los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la cámara que haya conocido de la acusación, erigida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspende al acusado en el ejercicio de su encargo y lo pone a disposición del tribunal competente. Respecto de este sistema, debe decirse que fue duramente criticado por el Dr. José Luis Mora en su discurso sobre las

variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios. Si bien esta constitución siguió en mucho a la constitución gaditana de 1812, omitió en esta materia, señala el Dr. Mora, otorgar al poder legislativo, el derecho de acusar a los funcionarios públicos por infracción a las Leyes. Las variaciones constitucionales propuestas en su discurso, contemplan la instauración del juicio político por *faltas cometidas en el ejercicio de las funciones públicas*, debiendo ser el juicio del senado "de equidad y discrecionario, imitándose en el fallo a declarar la habilidad o ineptitud del acusado para desintegrar los puestos públicos o quedar privado del derecho a ocuparlos"<sup>17</sup>.

A partir de la constitución de 1824, de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un parlamento o senado (gran jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estarían incapacitados formal y moralmente para juzgar a un alto funcionario, se pensaba el presidente no reinaba, sino que gobernaba, y dictaba los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el gobierno.

---

<sup>17</sup> cit. por., ARMIENTA, CALDERON Gonzalo. Op. Cit., p. 24

Así, en el artículo 103 de la constitución de 57 se reconoció la responsabilidad del presidente, pero precisando que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataques a la libertad y delitos graves del orden común.

La autorización para proceder en contra de los altos funcionarios se determinó en el artículo 104, otorgando amplias facultades a los diputados para investigar los delitos que se les imputaran. A tales delitos se les llamaba delitos comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho, en cambio los delitos oficiales no son propiamente tales sino violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio para separar de su cargo a un funcionario público.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la constitución de 1857 fue la del 3 de noviembre de 1870, aunque no existían ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales. Cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 constitucional que la cámara de diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la corte suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por

mayoría de votos de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la ley de responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

Aunque el artículo 1º de la ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.

La siguiente ley de responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896. A diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872, los definía, únicamente hablaba de los delitos comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones. Esta ley denominaba al fuero constitucional, fuero licencia para enjuiciar, estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios.

La constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción trajo algunas novedades que se agregaron en la ley reglamentaria de 1940, que copió fielmente a la de 1896.

El artículo 108 que corresponde al 103 de la constitución del 57, se presentó el 21 de enero de 1917. En el dictamen que acompañaba este artículo, junto con otros del título cuarto constitucional, se decía que la estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

Los gobernadores y diputados locales, no considerados en la constitución del 57, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

Entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentarla alguna, aplicándose la ley de responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentarla de la constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935, urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso General, permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia Penal y Procesal Penal, las que se le confirieron el 31 de diciembre de 1936, y en virtud de las cuales publico la

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios Federales, el 28 de febrero de 1940, misma que sufriría cantidad de críticas por parte de la doctrina.

La primera crítica sería a esta ley consiste en que confería a la cámara de diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, por haberse ceñido los legisladores a la ley de 1896 sin haber tomado en cuenta los cambios introducidos en la constitución de 1917.

Otro error de esta ley, es que copió sin reparos los capítulos IV y V de la ley de 1896 en lo que concierne al juicio político sin tomar en cuenta que contradecían palpablemente lo dispuesto por el artículo 111, constitucional tratando de fijar las bases sobre las cuales debía la cámara de diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la cámara de senadores. Esta ley provocó asimismo, confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos

Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró a la letra de ella (la ley del 40) y también porque en su artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados, pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta ley, en lugar de cumplir su cometido se convirtió prácticamente en una ley de amnistía.

## **CAPITULO 2**

### **EL MARCO TEORICO-NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

El marco jurídico que regula el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, es el resultado del proceso legislativo constitucional de 1982, que a su vez fue la expresión de una acción bien determinada en respuesta a los reclamos de la sociedad y que encuentra su justificación en el desarrollo histórico de nuestro país; el análisis de los principios o teoría que incide en la práctica, resulta de gran importancia.

Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró a la letra de ella (la ley del 40) y también porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados, pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta ley, en lugar de cumplir su cometido se convirtió prácticamente en una ley de amnistía.

## **CAPITULO 2**

### **EL MARCO TEORICO-NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

El marco jurídico que regula el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, es el resultado del proceso legislativo constitucional de 1982, que a su vez fue la expresión de una acción bien determinada en respuesta a los reclamos de la sociedad y que encuentra su justificación en el desarrollo histórico de nuestro país; el análisis de los principios o teoría que incide en la práctica, resulta de gran importancia.

## **2.1 MARCO TEÓRICO**

La responsabilidad administrativa está directamente referida a la propia actividad del servidor público por los actos u omisiones en que incurre y que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en la administración pública. En este marco de referencia se dejarán asentados los conceptos básicos de la responsabilidad administrativa, partiendo del concepto de administración pública en la que se origina; la noción del servicio público; y su elemento sustancial: el servidor público.

### **2.1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La concepción del Estado ha variado en el devenir histórico, de acuerdo con las tendencias imperantes en cada época, las que han venido a determinar sus fines y como consecuencia sus facultades y atribuciones.

Estas últimas, las facultades y atribuciones estatales se encuentran condicionadas a las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que la esfera de actividad de uno, trae como consecuencia la disminución de la esfera de acción de los otros.

Existen dos criterios doctrinales para establecer la esfera de acción estatal y la de los particulares; el sustentado por el individualismo o liberalismo, y el estatismo y socialismo.

En la primera corriente se reduce al mínimo las atribuciones del Estado, convirtiéndolo en un simple regulador de las actividades individuales al considerar que debía dejar a los particulares obrar libremente, sin alterar con su intervención el libre juego de las leyes económicas y sólo actuar en casos necesarios para asegurar la libertad de acción particular.

Por el contrario, el estatismo y socialismo pugnan por una mayor intervención estatal, con menoscabo de la acción particular, haciéndolo intervenir en todos los casos necesarios para corregir la desigualdad económica de las diversas clases sociales. El grado de intervención viene a determinar la tendencia de que se trate.

Los objetivos y funciones del Estado no han sido siempre los mismos, han variado de acuerdo con las tendencias sociales y concepciones que del mismo se han tenido en diferentes épocas.

La idea del Estado moderno nace con el movimiento de la Revolución Francesa, sobre la base de que el poder público emana de la soberanía popular y de que la actividad de la administración está autorizada por la ley y a ella debe sujetarse.

Sin embargo, antes de ese gran movimiento histórico que da origen al Estado moderno, encontramos el "periodo del derecho del príncipe", que puede ser ubicado en el tiempo transcurrido desde los albores de la edad media hasta el siglo XVII. En este periodo, el poder público circunscrito a su respectiva jurisdicción territorial actuaba sin limitaciones; el libre arbitrio del príncipe era la ley.

El régimen administrativo en este periodo se caracteriza porque el súbdito se convierte en un objeto sin voluntad, al que se le imponía su propio bien, que era el que a las autoridades del momento les parecía como tal, lo que evidentemente constituía una arbitrariedad.

La administración carecía de un marco jurídico que limitara sus actividades, los órganos administrativos podían proveer lo que consideraban que exigía el bien común, gozando de un amplio poder discrecional.

Posteriormente, al producirse el Estado de derecho que establece una idea diferente del poder público se abandona la noción del Estado absoluto, orientándose a la del Estado función social, basado en la ley y sujeto a la misma, encontramos nuevos periodos que señalan diferencias importantes y aún cuando la distinción entre unos y otros no puede hacerse tajantemente, si pueden señalarse etapas evolutivas que nos

conducen a la concepción que en la actualidad tenemos del Estado; pudiéndose señalarse como tales las siguientes:

1.- Inicialmente encontramos al Estado gendarme, facultado como entidad soberana para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico. Los fines del Estado y sus atribuciones en esta etapa son mínimas, se limitan al mantenimiento y protección de su existencia y a la conservación del orden jurídico y material necesario para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas, ejerciendo en tal virtud atribuciones de policía que le impedían intervenir en la esfera de acción de los particulares fuera del límite necesario para el mantenimiento del orden jurídico. En esta etapa que se prolonga hasta el siglo XIX, el Estado únicamente es gendarme que circunscribe sus actividades a la legislación, a la justicia, policía y defensa. El liberalismo imperante en esta época defendía la libertad individual y propugnaba por la abstención de la actividad estatal, de acuerdo con el lema "laissez faire, laissez passer", considerando que la mejor guía y la condición indispensable del progreso era el interés personal, por lo que la única misión del Estado consistía en garantizar la propiedad y el libre juego de las iniciativas particulares.

Para Adam Smith, el remedio de todos los males está en la libertad y el Estado no debe intervenir ya que en el mundo físico

todo obra espontáneamente y considerando al Estado un mal administrador, negligente, costoso, moroso en sus movimientos y opresivo en sus procedimientos, estimaba que debía administrar justicia, activar contra la agresión exterior, mantener el orden interior y sólo encargarse de los servicios públicos que los particulares no realizaran.

En este periodo los servicios debían ser atendidos por los particulares, el Estado no tenía porque intervenir, ya que se estimaba que al hacerlo destruía el orden construido y asegurado por la fuerza del interés privado. Lo que importaba era que el Estado dejara a los particulares obrar libremente, sin que alterara con su intervención el libre juego de las leyes económicas, haciéndose sentir excepcionalmente cuando fuera necesario para asegurar a todos la libertad de acción.

La doctrina liberal trataba de reducir al mínimo las atribuciones del Estado, haciendo de él un simple regulador de las actividades individuales.

2.- La revolución industrial, el invento de las máquinas y los avances sociales, hacen latente desde fines del siglo XIX, la conveniencia de regular los servicios públicos y fijar las normas para su organización; esas mismas circunstancias obligan al Estado a interesarse en las necesidades sociales mal entendidas y olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial, modificándose así los fines del Estado y su noción, transformándose de Estado gendarme, en Estado providencia, o Estado social de derecho, aumentando considerablemente su esfera de acción. La intervención cada vez mayor del Estado en las actividades económicas obedece fundamentalmente al cumplimiento de sus fines políticos, así como en el hecho de que al aumentar las necesidades generales de la colectividad, se le fueran agregando nuevas finalidades a las que ya tenía, siendo necesario para satisfacerlas eficazmente, que el mismo afrontara o asumiera funciones a través de las cuales fomentara o la supliera y se atribuyera la prestación de servicios públicos.

Este periodo de la evolución histórica del Estado, reviste especial importancia, porque el mismo desarrollo dentro del

marco de la teoría liberal exigía que la acción estatal se limitara a la prestación de los servicios públicos.

3.- En la última etapa que corresponde a la actual, el Estado ha agregado a sus finalidades anteriores, las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia social; estas finalidades hacen que adquiera además de sus atribuciones de servicio público las de seguridad y justicia social a través de las cuales satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial. En este periodo, o etapa de su desarrollo, el Estado tiene atribuciones encaminadas a sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares, o para combinarse con la satisfacción de necesidades colectivas, así tenemos que además de dirigir y controlar la actividad económica particular, y de su acción fiscal con fines de estímulo económico por ejemplo, esto es, de sus actividades de fomento de la iniciativa privada, tiene una injerencia precisa en la misma al entrar a desempeñar actividades industriales e incluso mercantiles.

El Estado contemporáneo regula y orienta la economía privada, planifica la actividad pública y la empresa particular, se convierte en empresario monopolista o participa con el capital privado en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, presta servicios de manera exclusiva o delega la realización de los mismos parcial o totalmente, en entidades de derecho civil y mercantil, e interviene visiblemente al aplicar el orden jurídico que regula el sistema de contribuciones nacionales; todo esto lo realiza a través de su administración pública directa o indirecta.

La facultad de la administración pública para aplicar los procedimientos y sanciones correspondientes a los servidores públicos o poder disciplinario deviene de la centralización administrativa que se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores. Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman.

La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones. Los actos materiales por medio de los cuales se realizan las funciones de vigilancia pueden eventualmente ser

motivo para otros actos de carácter jurídico. Así, cuando por virtud de ellos se comprueba que existe una irregularidad en las actividades del empleado inferior, se origina el procedimiento de responsabilidad de dicho empleado, por parte de la autoridad ejerciendo el poder disciplinario.

### **2.1.2 SERVIDORES PÚBLICOS**

Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público, no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario incurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término servidor público tienen su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido; la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del Gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que se le son inherentes.

Uno de los propósitos de las reformas de 1982 al Título IV constitucional fue "...modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión..."<sup>18</sup>, es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados, o que

---

<sup>18</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Méx. 1982.p6

siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias y quejas penales que se formulen en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas son diferentes, en cada caso, porque dependen de la categoría de servidor público de que se trate.

El enunciado que ofrece, sobre los servidores públicos, el artículo 108 de la Constitución General de la República es para efectos de las responsabilidades en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por lo que no significa que pueda ser considerada como una clasificación de los mismos.

El servidor público no desempeña su actividad en forma aislada, sino que lo hace en forma conjunta con los demás servidores públicos, todos ellos reunidos jerárquicamente bajo un mismo orden jurídico. Es bien sabido que el conjunto de estos individuos conforman los poderes públicos u órganos públicos del Estado, que a su vez integran el gobierno; en este sentido, el artículo 49 de la Constitución Federal dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia que no podrán reunirse dos o mas Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

El principio de la división de poderes que adopta nuestra constitución, como un elemento democrático de vital importancia, impide que las funciones del Estado recaigan en una sola persona que convertiría al régimen político en absolutista, dictatorial, totalitario, autocrático u oligárquico.

Cada uno de los poderes públicos en que se divide el gobierno, y en numerosos casos, los titulares de los órganos públicos y los de las dependencias y entidades, tiene asignadas determinadas funciones y atribuciones constitucionales y legales que constituyen, en palabras del maestro Gabino Fraga, un parámetro de lo que puede ser o no hacer, que les dan ciertos y diferentes grados de autoridad y responsabilidad y que los distingue formalmente dentro del Estado. Para este tratadista la función pública es la forma de la actividad del Estado-legislativa, ejecutiva o judicial y la atribución pública comprende el contenido de ésta: asimismo sostiene que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de la función, ya que en la ley a cada poder no corresponde una categoría de actos homogéneos.

El elemento sustancial de la responsabilidad administrativa, es el relativo a los servidores públicos. Jorge Olivera Toro, en su obra *Manual de Derecho Administrativo* nos dice que: "funcionario público, en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario Administrativo, es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su actividad, a través de ellos la administración pública se hace pensamiento, voluntad y actividad..."<sup>19</sup>.

El concepto de servidor público es variable en el tiempo y en los diferentes países. Se le matiza con diversas denominaciones. No hay pues, una definición única de servidores públicos, por ello, se examinarán las doctrinas que existen para caracterizarlo.

1.- La escuela francesa del servicio público, hace girar la determinación del concepto de funcionario público en torno a este elemento.

---

<sup>19</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *Manual Administrativo*. Ed. Porrúa. Méx. 1967. p. 475.

En la tesis de Duguit, el Estado se forma por la oposición de gobernantes y gobernados y engloba dentro de los primeros, a los agentes propiamente dichos, y al respecto, dice que los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizada según su propia voluntad individual; ni en el Estado ni en la nación hay voluntad, en cambio, los agentes obran acomodándose en sus funciones a los gobernantes y a la ley. La jerarquía en que se hallan enquistados, arranca de los gobernantes. Se debe entender por agente funcionario, aquel que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.

Jéze, señaló que es requisito esencial para el funcionario el que forme parte de los cuadros permanentes de la administración, es decir, que el empleo, función o servicio sea permanente, normal, ordinario, y no creado transitoriamente.

Complementó el concepto diciendo que "el funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público"<sup>20</sup>.

Otra corriente de la doctrina francesa con Berthelemy señala que, "además de la aceptación del nombramiento para un cargo determinado que confiere la administración, el funcionario colabora de una manera continua en la gestión de la cosa

---

<sup>20</sup> JEZE GASTON, cit. por., OLIVERA TORO, Jorge, op. Cit. P. 476

pública, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o designación"<sup>21</sup>.

Independientemente de que lo anterior es una fórmula ambigua y general, Duguit y Jéze establecen que cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los actos que realicen los funcionarios, ello no cambia su calidad; bastando únicamente, participar en el servicio público conforme a un régimen jurídico especial.

2.- En la doctrina general italiana se considera que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad, o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

3.- La doctrina alemana no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado. Suponen, para el personal de la administración, la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio, y el consentimiento del particular, para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.

4.- En la legislación positiva mexicana, a partir de las reformas constitucionales de 1982, se reputan como servidores

---

<sup>21</sup> BERTHELEMY, H. cit. por., OLIVERA TORO, Jorge. op. cit. p.476

públicos para efectos de sus responsabilidades, a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, a los funcionarios, empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública. Pero subsiste la confusión en la terminología utilizada en las leyes secundarias, al no distinguir entre funcionarios y empleados, sino entre empleados de confianza y de base, por lo que respecta a las leyes laborales, pues por lo que respecta a las penales, en el Código Penal Federal se les denomina servidores públicos a todo el que desempeña un cargo, comisión o empleo en la administración pública, centralizada o paraestatal, y en el local, aún se les denomina funcionarios y empleados, pero sin determinar su diferencia específica.

El tratadista Mariano Jiménez Huerta, en su obra *Derecho Penal Mexicano*, formula una crítica al respecto, y nos dice que: "... llama la atención el cambio de nombre de los sujetos de esta clase de delitos. En las reformas de 1982 se quiso seguramente superar los diversos nombres con que se les designaba en los artículos 212, 214, 216, 217 y 220 del Código Penal antes de estas reformas. Sin embargo, no es posible desconocer que la expresión servidores públicos responde a una concepción altamente autoritaria. Pues en la hora actual en que las leyes y las corrientes sociales tienden a elevar el rango libertario y la dignidad social de las personas, la expresión servidores públicos encierra una idea de subordinación y obediencia que menoscaba

la calidad y dignidad de las personas, y es más propia de un Estado totalitario que de un Estado de derecho. El nombre de funcionarios públicos que presidía la legislación derogada tenía socialmente un rango liberal e implicaba una condición social inherente a una categoría de personas. Incluso, en las manifestaciones más simples del lenguaje moderno, se eluden las palabras servidor y sirviente y se sustituyen por las más humanas de trabajador doméstico o empleado del hogar...<sup>22n</sup>.

El estudio de los derechos de los servidores públicos se hace desde el punto de vista de las leyes reglamentarias de las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y no reviste mayor problema, pues éstos son, derecho al cargo o empleo; sueldo o salario; honores y consideraciones; a la huelga; ventajas económicas y prestaciones. Esto por lo que respecta a los derechos de los empleados de base, porque los de confianza quedan fuera del régimen jurídico laboral.

Por lo que se refiere a los deberes, existen dos sistemas para su estudio, los individuales, con respecto a la propia relación de trabajo, y los que guarda con respecto a la función pública.

De acuerdo al primer sistema, de la legislación reglamentaria se desprenden los siguientes elementos: prestar

---

<sup>22</sup> JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. Derecho Penal Mexicano, tomo V, suplemento delitos cometidos por servidores públicos, Editorial Porrúa, México 1983. p.8

la protesta legal; prestar el cargo; diligencia, obediencia jerárquica, fidelidad, seguridad, desinterés, lealtad y residencia.

En el segundo sistema, son las obligaciones que todo servidor público tiene para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuyo incumplimiento da lugar a la responsabilidad administrativa.

El concepto de estas obligaciones, consideradas como garantes de la competencia, honradez y vocación de servicio de los servidores públicos, no ha sido debidamente definido, ya que no han sido abordadas estas en forma integral por los tratadistas, por lo que no es posible contar con un catálogo que indique cuáles específicamente salvaguardan los principios constitucionales anteriormente enunciados.

La fijación de las sanciones es posible hacerla, de acuerdo con la propia constitución ya que las establece en el artículo 113 el cual señala que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y 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, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por no existir literatura jurídica sobre estas sanciones administrativas, y no confundir el concepto con las sanciones laborales, su análisis se realiza en el capítulo relativo a las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **2.1.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Manuel Moguel Caballero, en su obra *La Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado*, de los organismos públicos y de los servidores de la nación, señala que la palabra responsabilidad deriva de las voces latinas *res* y *spondere*: responder de la cosa, de la prestación; cuando el artículo 1910 del Código Civil del Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia Federal apunta está obligado a repararlo instituye la obligación de satisfacer el agravio inferido al débito por el ilícito, mediante un pago, por lo general, de daños y perjuicios.

El concepto de responsabilidad presupone el previo incumplimiento de una obligación, aún cuando el vocablo proviene del latín *respondere*, que significa "estar obligado". Es responsable no el que está obligado sino quien incumple una obligación.

La dificultad para determinar el significado de la responsabilidad en la ciencia jurídica deviene de la circunstancia de que este concepto al igual que muchos otros, está determinado por los usos del lenguaje, es decir, sólo representa una especial técnica de presentación; esta peculiaridad obedece a que no obstante los esfuerzos desarrollados para definir el término no se ha logrado hasta la fecha en forma satisfactoria, sobre todo porque dicha palabra presenta gran ambigüedad de significado. El examen de la respectiva concepción debe construirse objetiva y esquemáticamente como corresponda a la naturaleza de cada modalidad de la misma.

En materia de responsabilidad administrativa el título IV constitucional también dispuso las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades:

Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria, aunque agregó el de economía;

Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;

Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. La ley de la materia impuso como límite máximo la de los daños y perjuicios causados;

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **2.1.4 AUTORIDADES**

En cuanto a este punto, debido a las reformas de 1994, existe confusión en la ley, toda vez que en los artículos 57 y 60 se establece que la Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para determinar si existe o no responsabilidad administrativa e imponer las sanciones disciplinarias.

Independientemente de que los artículos citados son redundantes, pues no había necesidad del artículo 60, de lo anterior se desprende que únicamente los Organos Internos de Control son los competentes para imponer sanciones disciplinarias, sin embargo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo impone sanciones, siendo que el propio artículo 57 limita la acción de ésta a conocer el caso o participar del las investigaciones cuando se trate de infracciones graves, lo cual es un contrasentido como atento a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 54 que ordena que únicamente pueden imponerse sanciones por infracciones graves. La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los Contralores Internos de las dependencias cuando éstos incurran en responsabilidad, pero no señala quien lo hará cuando se trate de Contralores Internos en entidades.

También imponen sanciones los Organos Internos de Control que no son ni de dependencias ni de entidades, como es el caso de las Contralorías en los Organos desconcentrados, etc., que no tienen sustento jurídico en la ley. Si bien es cierto que sus facultades las ejercen con base en sus leyes y reglamentos interiores, también lo es que éstos no pueden estar por encima de los artículos 57 y 60 de la ley de la materia, que limita la imposición de la sanción a únicamente las Contralorías Internas de cada dependencia o entidad.

El artículo 52 señala que los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Secretaría, situación que es innecesaria, atento a lo dispuesto por los dos artículos antes citados, pues la secretaria, también es dependencia.

En lo que se refiere a las autoridades competentes, el artículo 3 de la ley señala como tales a las dependencias del Ejecutivo Federal, no se señala a las entidades ni a otros órganos que actualmente aplican la ley. Al respecto debe decirse que la ley no se adaptó a las recientes reformas de 1994, pues se sigue otorgando diversas facultades a los titulares de las dependencias o entidades, y a la propia Secretaría, que ya no tienen la intervención que tenían antes de las mismas, en que los órganos internos de control dependían de dependencias y entidades, y la Secretaría imponía sanciones, sin embargo en la actual ley se hace referencia a los mismos con funciones que ya no tienen:

El artículo 62, por ejemplo establece que sí de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los

servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al Coordinador Sectorial de las entidades, para que proceda la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Lo anterior es obsoleto. En primer lugar, la Secretaría no realiza investigaciones ni auditorías, y es ilógico que de ellas por sí mismas apareciera la responsabilidad de servidores públicos, pues ello es hasta que se concluya el procedimiento de determinación de responsabilidades. Por otra parte, ni las dependencias ni la Secretaría tienen competencia para sancionar, únicamente los Organos Internos de Control.

Luego en el artículo 63, se establece que la dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor. Sin embargo, una ni otra tienen competencia para sancionar a nadie, atento a lo dispuesto por los artículos 57 y 60 de la ley que dispone que únicamente podrán hacerlo las Contralorías Internas de dependencias o entidades, pero no estas últimas en sí, ya que no dependen de ellas los Organos Internos de Control.

El artículo 67, señala que el titular de la dependencia o entidad podrá designar un representante que participe en las diligencias derivadas del procedimiento y que se le dará vista de todas las actuaciones. Ello es incorrecto, pues en la actualidad dichos titulares nadan tienen que ver con

el procedimiento administrativo.

En el artículo 68, igualmente se mencionan funciones que ya no existen, pues dice que las resoluciones de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento a que se refiere este artículo, sin embargo ni una ni otra substancian el procedimiento, sino los Organos Internos de Control, a los que no se hace referencia.

## **2.2 MARCO LEGAL**

El marco normativo de la responsabilidad administrativa se circunscribe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto denominado de las responsabilidades de los servidores públicos, creado mediante reforma del 28 de diciembre de 1982.

### **2.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos

constitucionales que, desde nuestra lucha por la independencia, nos han regido.

Me permitiré analizar el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, por el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente, el título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo (es decir, 22; 73, fracción VI base 4º.; fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134).

Como se sabe, el anterior decreto, junto con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la reforma al título décimo del Código Penal y la relativa al llamado "daño moral" del Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pretendiendo proporcionar el marco jurídico apropiado para la "renovación moral de la sociedad", postulado por el Licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la presidencia y cuya principal finalidad era proscribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano.

En términos generales, se puede afirmar que las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el Constituyente permanente en diciembre de 1982 no justifican de manera alguna la modificación de todo un título de nuestra Constitución

Federal que se había conservado, casi sin variación, durante sesenta y cinco años. Las reformas adoptadas, si bien no denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior (que, con ciertas salvedades, era satisfactorio) y frecuentemente, sólo cambia la terminología. Aún cuando el texto anterior, en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida se hubiera podido a través de la interpretación constitucional por los órganos jurídico-aplicadores, sin multiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución.

En efecto es claro que el texto original de la Constitución de 1917 mismo que había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, por las reformas de 1874 a la misma, particularmente con la reiterada y confusa mención de los mal llamados "delitos o faltas oficiales" relativos a los actos u omisiones que pudiera redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, así como por la ineficaz intervención que se le dio al jurado popular para el conocimiento de ciertos de esos supuestos "delitos", originó que los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente, al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido título IV Constitucional, pretendiera regular omnicomprensivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón

por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que esta última en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados desde 1940, y consecuentemente, fomentado la corrupción en nuestro sistema.

Era urgente, pues reformar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; en particular, la Ley de 1979 que, en vez de sancionar a prevaricadores, corruptos e incompetentes, había operado, se ha dicho, prácticamente como una ley de amnistía; pero para ello no era necesario derogar todo el título IV de la Constitución. En realidad, estas deficiencias no deben ser del todo atribuidas al constituyente originario, sino al poco cuidado del legislador ordinario. En realidad, las mismas se hubieran evitado si este último hubiera atendido, por ejemplo, al criterio sustentado al respecto por la Suprema Corte de Justicia desde 1929.

Ahora bien, tomando en cuenta que, a pesar de lo anterior, se reformó integralmente el título IV constitucional, se puede afirmar que si, bien contiene varios avances técnicos en relación

con el texto original, aún adolece de ciertas deficiencias, algunas de las más relevantes me permitiré señalarlas en el desarrollo de este trabajo.

El artículo 108 constitucional determina quienes deben ser considerados servidores públicos, entre ellos los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los tribunales de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Por su parte, el artículo 109 constitucional dispone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

El artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como

los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Asimismo, el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Por su parte, el artículo 23 constitucional establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

En este sentido, el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3° de la propia LFRSP, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

En atención al marco jurídico antes mencionado, se advierte que es de capital importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades del servidor público.

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

Esta Ley, reglamentaría del título cuarto constitucional no es nueva, sin embargo, sobre las que la antecedieron tiene la virtud de que su aplicación está más apegada a la realidad. No dudamos que este cuerpo de leyes tenga algunas faltas, pero son mucho mas los aciertos. En principio y contra la creencia de que es un instrumento de represión, constituye una de las leyes cuyos recursos a favor del trabajador son de los más ágiles y expeditos; establece igualmente un procedimiento breve, eliminando las tediosas etapas de otros procedimientos que representan un Estado de incertidumbre para las partes.

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos envía al artículo 108 constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta Ley al que luego nos referiremos; tales servidores son;

- I. Los representantes de elección popular;
- II. Los miembros de los Poderes Judiciales Federales y Judicial del Distrito Federal;
- III. Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de

cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y

- IV. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Estos últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las Leyes y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Quisimos comentar en detalle lo anterior por la importancia que en la práctica y en los foros reviste ese aspecto. El artículo 90 de nuestra constitución se encuentra en una relación de supraordinación, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada. Al mismo tiempo la Ley Orgánica de la Administración Federal y los reglamentos interiores de las dependencias están en relación de subordinación con respecto al artículo 90 Constitucional.

Pero todavía a su vez la Ley Orgánica de la Administración Federal se encuentra en relación de supraordinación con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los reglamentos de las condiciones de trabajo de la dependencia; y éstos están subordinados con respecto al primero. En la misma forma, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado está supraordinada a esa Ley. Así pues la relación de

supraordinación también en sentido vertical descendente y la subordinación también en sentido vertical, sólo que ascendente.

Por otro lado, los redactores de la ley en cuestión en el propio documento han plasmado el dominio no solamente de la técnica jurídica, sino de la sistemática jurídica.

En efecto, la clasificación que el maestro Eduardo García Maynez (Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 83) hace de las normas desde el punto de vista de su jerarquía.

Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico, dice el autor, pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda un nexo de supra a subordinación.

La clasificación del maestro García, coincide con la pirámide Jurídica del Insigne Vienés Hans Kelsen, explicada con claridad por Rafael Rojina Villegas (Compendio de Derecho Civil, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1982, pág.28). en esa pirámide, la cúspide está representada por la constitución luego en el plano inmediato inferior las leyes ordinarias, posteriormente los reglamentos y aplicando esa concepción al derecho administrativo seguirían las circulares.

En tales circunstancias y centrándonos en la legislación mexicana, el fundamento constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el artículo 90 y del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, es el artículo 38 de esta Ley. Por otro lado, la sustentación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el artículo 123 constitucional, apartado B; y el artículo 87 de ésta es el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública por citar un solo caso; ya que en realidad lo es de los reglamentos de las Condiciones de Trabajo de todas las dependencias cuyas relaciones laborales se rigen por ese dispositivo legal.

### **CAPITULO 3**

#### **ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero establece la responsabilidad administrativa y por consecuencia sus elementos.

Sin embargo, nuestra legislación en materia de responsabilidad administrativa contiene defectos de técnica jurídica legislativa, aún con las reformas que ha tenido a la fecha, que deben ser corregidos, para lograr su

En tales circunstancias y centrándonos en la legislación mexicana, el fundamento constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el artículo 90 y del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, es el artículo 38 de esta Ley. Por otro lado, la sustentación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el artículo 123 constitucional, apartado B; y el artículo 87 de ésta es el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública por citar un solo caso; ya que en realidad lo es de los reglamentos de las Condiciones de Trabajo de todas las dependencias cuyas relaciones laborales se rigen por ese dispositivo legal.

### **CAPITULO 3**

#### **ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108, 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero establece la responsabilidad administrativa y por consecuencia sus elementos.

Sin embargo, nuestra legislación en materia de responsabilidad administrativa contiene defectos de técnica jurídica legislativa, aún con las reformas que ha tenido a la fecha, que deben ser corregidos, para lograr su

eficacia en los tres niveles de Gobierno.

En efecto, atentos al mandato constitucional, la Ley de Responsabilidades debería determinar los siguientes elementos en materia de responsabilidad administrativa:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes;
- V.- Los procedimientos para aplicar las sanciones.

Lo anteriores elementos enunciativos serán analizados en los siguientes puntos de la presente investigación.

### **3.1 LOS SUJETOS DE LA LEY**

En el nivel federal, la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, establece su propio ámbito personal de validez en su artículo 2o, al consignar que son sujetos de la misma a "los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional" y agrega: "y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". en el artículo 46 reitera que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o.

### **3.2 AUTORIDADES COMPETENTES**

El artículo 49 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos establece que en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública debe establecer unidades "...a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos...".

En el artículo 3o. establece que las autoridades competentes para la aplicación de la misma, son las siguientes:

- a).- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión (especialmente en lo que se refiere al juicio político).
- b).- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- c).- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- d).- Las Dependencias del Ejecutivo Federal.
- e).- El Departamento del Distrito Federal.
- f).- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- g).- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- h).- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- i).- Los Tribunales de Trabajo.
- j).- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

### 3.3 LAS OBLIGACIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO

En el nivel federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el siguiente catálogo de obligaciones:

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.

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 tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga

acceso por su función exclusivamente, para los fines a que están afectos;

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

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

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

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 tiene 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 encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto; esta prevención es aplicable hasta un año después de que haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XXVI.- 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.

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

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

De lo anterior se desprenden los siguientes supuestos de incumplimiento a cargo de los servidores públicos:

1.- Cumplir sus funciones con la máxima diligencia, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio, o abuso o ejercicio indebido del mismo.

2.- Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuestos de acuerdo con la legalidad.

3.- Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a que estén afectos.

4.- Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tenga acceso.

5.- Observar buena conducta en su empleo y dar un trato correcto al público.

6.- No cometer abusos ni agravios en el trato con sus subordinados.

7.- Observar el respeto y sumisión debidas a sus superiores y cumplir sus disposiciones.

8.- Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presente sobre las órdenes que reciba.

9.- No ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas una vez que ha cesado en sus funciones.

10.- Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año, ni otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo.

11.- No ejercer algún otro cargo que legalmente sea incompatible.

12.- Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente.

13.- Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos, como aquellos en que tenga interés personal o en los que intervengan sus familiares o socios.

14.- Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

15.- Abstenerse de recibir dinero o donativos por si o por interpósita persona de terceros a los que beneficie en razón de

su función; se refiere a sobornos y cohecho, señalando además que esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya separado del cargo.

16.- No pretender beneficios extras a las contraprestaciones que otorga el estado por el desarrollo de la función.

17.- Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso.

18.- Presentar con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial.

19.- Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la secretaría de la contraloría.

20.- Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar ante el superior los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa. Con base en el mismo principio, el artículo 57 establece como obligación de todo servidor público la de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos cometidos por sus subordinados que considere son causa de responsabilidad administrativa. asimismo, en los términos del artículo 50 de la ley, incurre en responsabilidad el servidor público que por

cualquier medio inhiba la presentación de quejas y denuncias por parte de los particulares.

21.- Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos. evidentemente esta es una obligación de los organismos nacionales, locales e incluso municipales de derechos humanos.

22.- Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público.

23.- No celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores públicos, o con empresas donde aquéllos tengan intereses, sin la previa autorización del titular de la dependencia y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

24.- Las demás que impongan las leyes o reglamentos.

Cabe señalar que estas obligaciones de carácter administrativo tienen un tratamiento independiente de las cuestiones laborales.

Y en los siguientes artículos también establece obligaciones:

En efecto, el 50, dispone que "... La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos están obligados a respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso. Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

El artículo 57 señala que 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 imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

El artículo 59 ordena que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la ley.

El artículo 88 señala: "... Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después los servidores públicos no podrán aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo cargo o comisión, que determinen conflictos

e intereses...".

El artículo 89 establece la obligación de informar de la recepción de los obsequios a que se refiere el artículo anterior, a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición.

### **3.4 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

En el ámbito federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece su régimen de sanciones en el artículo 53 señalando como tales el apercibimiento privado o público, la amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución, la sanción económica, y la inhabilitación temporal.

El apercibimiento, se concreta en una llamada de atención, en hacer ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas. La amonestación, es una llamada de atención más fuerte que se hace, como el apercibimiento, generalmente por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia. Estas sanciones, conjuntamente con la suspensión en el empleo por un periodo entre tres días y tres meses, corresponden en su aplicación al superior jerárquico. En el caso de los empleados de confianza corresponde al superior jerárquico aplicar tanto la suspensión como la destitución en el cargo (artículo 56, fracciones I y II).

La destitución, que implica la separación definitiva del cargo o empleo, atañe necesariamente a la temática del derecho laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y en los términos de las leyes respectivas. Tanto en este caso como en los de los párrafos anteriores, si el superior jerárquico no actúa, la Secretaría de Contraloría puede realizar la demanda y dar seguimiento al procedimiento (artículo 56, fracciones III y IV).

Al respecto, resultan de gran importancia las recientes reformas a la ley, publicadas el 10 de enero de 1994, ya que abren la posibilidad de que en los casos en que se hayan causado perjuicios a particulares, éstos les sean indemnizados en la propia vía administrativa por la dependencia administrativa, que conserva el derecho de repetir contra el servidor público. Esto representa un gran adelanto, ya que ahorra al particular el acudir a la vía judicial para exigir la responsabilidad civil con el consiguiente costo en tiempo y recursos (artículo 77 bis).

La inhabilitación sólo procede por resolución de la autoridad competente (artículo 56, fracción V), y será de entre uno y diez años cuando el lucro y daño causado no excedan de doscientos días de salario mínimo; y de diez a veinte años cuando se exceda dicho límite o correspondan a responsabilidades graves. Terminado el periodo de

inhabilitación, para poder nombrar o contratar al afectado se requerirá justificar dicho nombramiento ante la Secretaría de Contraloría por el titular de la dependencia (artículo 53).

Sin embargo, en el artículo 55 se establece la sanción económica fija de dos tantos de lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, lo cual pugna con el artículo 54, por lo que el 55 ha sido declarado inconstitucional, pues no permite graduarla, violando el artículo 113 Constitucional que ordena que puede ser hasta de tres tantos. En el artículo 80, se establece una inhabilitación de tres meses a tres años, además se establecen en dicho artículo sanciones fijas para quien falte a la verdad en su declaración patrimonial, pues ordena que sean suspendidos los servidores públicos por ese sólo hecho y cuando por su importancia lo amerite, serán destituidos e inhabilitados con el plazo citado.

Es obvio que las sanciones fijas pugnan con el artículo 54, pues no permiten graduar las sanciones de acuerdo al catálogo del artículo 53, además de que la inhabilitación de tres meses a tres años no se encuentra prevista en el catálogo de obligaciones de la ley, ya que únicamente se determinó como tal la de uno a veinte años.

De la misma manera, en el último párrafo del artículo en comento, se establece otra sanción que no fue determinada en el artículo 53, tal es el caso de dejar sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado, cuando se contrate a un servidor público inhabilitado sin observar las formalidades.

Los elementos para la imposición de las sanciones los establece el artículo 54 de la ley, con base en la gravedad de la responsabilidad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las circunstancias socioeconómicas del infractor, así como las circunstancias de la infracción, las circunstancias externas y los medios de ejecución, la reincidencia, y el monto del beneficio y daño causados.

Existe disposición general de que para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley pueda volver a ocupar 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 de que se trate solicite autorización a la secretaría, para que se autorice su reingreso y de que la contravención a esta disposición será causa de responsabilidad administrativa para el titular de la dependencia, o entidad en los términos de la ley quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Los elementos para imponer sanciones en términos generales son los siguientes:

\* La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier

forma, las disposiciones de esas leyes o las que se dicten con base en ellas.

- \* Circunstancias externas, es decir, las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- \* El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- \* Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- \* La antigüedad en el servicio.
- \* La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones
- \* El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Sobre las sanciones administrativas se ha dicho: "las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos pueden ser clasificadas como leves, graves y muy graves, de igual magnitud de su gravedad deben ser las sanciones, por lo cual estas son de diversos tipos"<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique. Cit por Carmona Lara María del Carmen. Las responsabilidades administrativas en el ámbito regional, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, UNAM, México 1994, p. 1-3.

Debe tomarse en cuenta que los anteriores elementos se establecen como una garantía para los servidores públicos de que la autoridad administrativa al dictar la resolución que imponga cualquier sanción, tomara en cuenta las circunstancias que rodearon la comisión de la falta y las circunstancias personales del infractor, lo que constituye en si, una verdadera etapa de instrucción dentro del procedimiento administrativo, para que el juzgador se allegue de los elementos que le servirán de apoyo para emitir su resolución. De lo anterior se concluye que si la autoridad al imponer la sanción no justifica con razonamientos congruentes la gravedad de la infracción y las situaciones específicas del infractor, es claro que se incurre en desvío de poder.

#### **CAPITULO 4**

### **REQUISITOS FORMALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Básicamente el artículo fundamental de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el artículo 64 ya que es el que señala los requisitos del Procedimiento Administrativo Disciplinario el cual a continuación se transcribe y posteriormente se analizara en su puntos correspondientes.

Debe tomarse en cuenta que los anteriores elementos se establecen como una garantía para los servidores públicos de que la autoridad administrativa al dictar la resolución que imponga cualquier sanción, tomara en cuenta las circunstancias que rodearon la comisión de la falta y las circunstancias personales del infractor, lo que constituye en si, una verdadera etapa de instrucción dentro del procedimiento administrativo, para que el juzgador se allegue de los elementos que le servirán de apoyo para emitir su resolución. De lo anterior se concluye que si la autoridad al imponer la sanción no justifica con razonamientos congruentes la gravedad de la infracción y las situaciones específicas del infractor, es claro que se incurre en desvío de poder.

#### **CAPITULO 4**

### **REQUISITOS FORMALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Básicamente el artículo fundamental de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el artículo 64 ya que es el que señala los requisitos del Procedimiento Administrativo Disciplinario el cual a continuación se transcribe y posteriormente se analizara en su puntos correspondientes.

“... I Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

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

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

II Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias, y

IV En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsable 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..."

#### **4.1 NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

El procedimiento administrativo disciplinario se desarrolla en forma autónoma respecto de los demás procedimientos de otra naturaleza, de acuerdo con la ley. Por lo tanto no pueden serle aplicables las disposiciones de los otros procedimientos pues actualmente se aplican supletoriamente las del Código Federal de Procedimientos Penales, las cuales no pueden armonizarse con el objeto del procedimiento administrativo, explicando estos motivos en su capítulo correspondiente a la Supletoriedad en materia administrativa.

Me permitiré hacer notar algunas diferencias importantes del Procedimiento Administrativo Disciplinario con otras ramas

para resaltar que tiene una naturaleza jurídica muy sui generis, a mi consideración.

Del civil se diferencia porque en los procedimientos civiles se tutelan intereses particulares, no públicos; se asemeja más al penal, pues en este el particular agota su acción al presentar la queja o denuncia y el Estado es quien investiga y ejercita la acción penal. Existe tesis al respecto, relacionado con el interés jurídico, sin embargo, en el procedimiento administrativo no procede la defensoría de oficio, sino que es opcional; del laboral se diferencia porque este tutela la relación contractual, en cambio, en el derecho administrativo disciplinario se aboca a la relación de servicio.

Nuestra legislación en materia de responsabilidad administrativa contiene defectos de técnica jurídica legislativa, aún con las reformas que ha tenido, que consideramos deben ser corregidos, para lograr la eficacia del poder sancionador de los Organos Internos de Control en los tres niveles de Gobierno, tales como el dotar a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, de un procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, con naturaleza jurídica propia, ya que contrario a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la mayoría, la legislación de la materia únicamente establece un procedimiento para imponer sanciones, y a lo que se refiere a las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en estas leyes, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales o del Código Federal de

Procedimientos Civiles, en su caso.

Esta supletoriedad pugna con el mandato constitucional, toda vez que ni las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, ni las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles en el ámbito estatal, deben ser supletorias de un procedimiento que reclama regirse por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, pues en el procedimiento administrativo no existen partes situadas en un plano de igualdad ante la decisión de un juez.

## **4.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

En el desempeño de su función los servidores públicos están sujetos a un régimen jurídico, el cual comprende derechos, facultades, prohibiciones y responsabilidades.

Como parte de las facultades públicas asignadas a la administración, nos encontramos con aquella que tiene que ver con la vigilancia y control de las conductas de los servidores en el desempeño de sus cargos, es decir, el ejercicio de una facultad para prevenir, corregir o sancionar a sus propios integrantes. Esta función al igual que otras diversas que realiza la administración, son del orden público e interés general. A esta facultad sancionadora, también se le conoce como facultad disciplinaria.

La doctrina, la jurisprudencia y la legislación coinciden en cuatro tipos de responsabilidad, en las cuales pueden incurrir un servidor público en el desempeño de su funciones, estas son: responsabilidad penal, política, civil y administrativa. Atendiendo a la naturaleza del cargo, empleo o comisión y en mérito del poder u órgano público al que pertenezca, es posible que la imputabilidad del servidor encuadre simultáneamente en los cuatro tipos de responsabilidad, o en una u otra. Para poder determinar la responsabilidad en que haya incurrido un sujeto, se requiere un procedimiento acorde con la materia de que se trate.

En este apartado nos ocuparemos exclusivamente del Procedimiento Administrativo disciplinario, aplicable a Servidores Públicos de la Administración Pública.

Para autores como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo disciplinario, es parte de lo que el define como "Derecho Disciplinario", según se aprecia en su siguiente pasaje "Una rama del Derecho que tiene por objeto el estudio y la sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a los valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los servidores

públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación".<sup>24</sup>

El procedimiento inicia con un citatorio con expresión de las responsabilidades que se imputan para la audiencia de investigación administrativa, la que se deberá verificar entre los cinco y quince días posteriores al citatorio.

Una audiencia, a la que debe acudir el representante de la dependencia, el servidor público tendrá la oportunidad de presentar y desahogar las pruebas con que cuente en su defensa.

Una vez desahogadas las pruebas, la secretaría contara con un plazo de treinta días hábiles para resolver, sea exonerando o imponiendo sanciones administrativas. Su resolución deberá notificarla, dentro de un plazo de setenta y dos horas al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

En caso de que en la audiencia se encontrara con que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver, o que existen otras posibles causas de responsabilidad, se podrán ordenar investigaciones y realizar, mediante los correspondientes citatorios, otras audiencias.

---

<sup>24</sup> HUMBERTO DELGADILLO, Luis. El Procedimiento Administrativo Disciplinario.

La secretaría de la contraloría, cuenta con facultades para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, cuando considere que es necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que esto implique un prejuicio sobre la responsabilidad del servidor quien en caso de resultar exonerado sería reinstalado en su puesto y se le cubrirán integras las percepciones que hubiere debido recibir durante el tiempo que duro la suspensión.

De todas las diligencias que se practiquen durante el proceso debe levantarse un acta (art. 66), y las resoluciones de las de las contralorías constarán por escrito y se llevará registro de las mismas (art. 68).

En el caso de apercibimiento, amonestación o suspensiones temporales del empleo, cargo o comisión, las sanciones son aplicadas por el superior jerárquico por un período que señala la ley. En el caso de la inhabilitación, esta sanción siempre es impuesta por resolución jurisdiccional que dictará el órgano correspondiente según las leyes aplicables.

El procedimiento de responsabilidad administrativa se inicia con la queja o la denuncia. La diferencia entre estas figuras es que la queja la presenta el perjudicado con el incumplimiento de las obligaciones que el servidor lleve a cabo, y la denuncia puede ser presentada por cualquier persona,

independientemente de haber sido perjudicado con la actuación del servidor. "este no es un criterio general pero sirve de guía para el inicio del procedimiento y podemos decir que es una línea de interpretación".<sup>25</sup>

### 4.3 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Básicamente son tres: citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le impute, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor; que entre la fecha de la citación y la de la **audiencia** deberá mediar un plazo no menor de cinco y mayor de quince días hábiles; que desahogadas las pruebas, si las hubiere, se **resolverá** dentro de los treinta días hábiles siguientes.

---

<sup>25</sup> CARMONA LARA, Maria del Carmen. Las Responsabilidades Administrativas en el Ambito Regional, Código Etico de conducta de los Servidores Públicos, UNAM, México 1994, p. 175.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

### 4.3.1 CITATORIO

El citatorio para la audiencia de ley, deberá:

- Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.
  
  - Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringiendo, precisando los artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberá citar los apartados, puntos e incisos que infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
  
  - Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir, asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.
-

- Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede oficial el órgano interno de control que cita procedimiento apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón conforme lo prevé el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.
  
- El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, en su artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa; recabando la constancia de recibido.

### 4.3.2 AUDIENCIA DE LEY

Desde el punto de vista gramatical, la expresión "audiencia", en una de sus acepciones clásicas hace referencia al acto por el cual los jueces oyen a las partes en litigio. El origen de vocablo audiencia esta en el verbo latino "audire" que significa oír. El Diccionario jurídico Mexicano aduce que: "Consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa"<sup>26</sup>. A su vez, Rafael de Pina : "En sentido procesal (audiencia es el), complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso. De ambas cosas o la vez y de discusión y emisión de la resolución."<sup>27</sup>

En relación al procedimiento administrativo disciplinario, la ley de la materia, sólo se ocupa en su artículo 64 de regular tangencialmente a la figura de la "audiencia", no obstante que el desahogo por parte de la autoridad, constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del

<sup>26</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. Décima Edición. 1997. Tomo: A-CH. P.264

<sup>27</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Vigésimosegunda edición. 1996. p. 114

presunto infractor, como parte de quien representa el interés público.

En forma deficiente el artículo 64, contrario al criterio de una depurada técnica legislativa, contiene y regula complejidad de figuras e hipótesis normativas (audiencias, pruebas, plazos de citación, facultades, autoridades ejecutoras, plazos para resolver nuevas investigaciones, suspensión temporal, efectos restitutivos, etc.), de manera que resulta un tanto infructuoso realizar un análisis específico. Sin embargo podemos considerar dadas las características particulares que acompañan al procedimiento administrativo disciplinario, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia" no es otro que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, que dicho sea de paso esta se integrará a su vez por cuatro garantías: a).- un juicio previo al acto privativo; b).- seguido ante tribunales previamente establecidos; c).- con el cumplimiento de la formalidades procesales esenciales y d).- conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

El desahogo de la audiencia a que hace referencia el artículo 64, tiene algunas implicaciones prácticas que nos detendremos a analizar en este espacio. A diferencia de otros ordenamientos en los cuales se ocupan detalladamente de regular, en que consiste cada una de la diversas audiencias, estableciendo las secuencias que hay entre la conclusión de

y el inicio de la siguiente, e incluso las diferentes etapas de que se compone cada una de ellas, esta secuencia y concatenación lógica no se observa en el artículo 64, de manera que a la luz de los fines que persigue el procedimiento disciplinario, consiste en la observancia de las elementales garantías constitucionales y atendiendo a una sana lógica jurídica procedimental, es imperativo establecer las etapas que deben integrar la audiencia que habrá de desahogarse en el procedimiento administrativo disciplinario así como de las diligencias actuaciones que las integran.

Tomando en consideración las diversas implicaciones y actividades que se ha mencionado con antelación y que tiene que ver con el apropiado desarrollo de la audiencia aludida organicidad y función habilidad al procedimiento administrativo disciplinario, procedemos a fijar las fases secuenciales en las que se habrá de desahogar la mencionada audiencia, también llamada presuntamente "audiencia de ley":

- a) Fase de contestación, ofrecimiento de pruebas y admisión en su caso;
- b) Fase de desahogo de pruebas, y
- c) Fase de presentación de alegatos.

### 4.3.3 RESOLUCION

Concluido el período para la presentación de alegatos, la autoridad procederá a analizar toda y cada una de las constancias y actuaciones que obren en el expediente, relacionándolos con la o las imputaciones que se hubiesen señalado en el citatorio a audiencia; de tal ejercicio y tomando en consideración las diferentes hipótesis previstas en la fracción III del artículo 64 de la Ley de la Materia, la autoridad puede arribar a las siguientes conclusiones;

1.- Que no cuente con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada. Esta disposición equivale a una especie de empate técnico, en el cual no hay una parte vencida ni un vencedor, y el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficiente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada. En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligada a hacer oportuno conocimiento al presunto responsable

del resultado de sus investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a audiencia a efecto de que manifieste lo que a sus intereses convenga.

La hipótesis que estamos analizando resulta algo insólita, si recordamos que la autoridad disciplinaria es a quien corresponde reunir los elementos probatorios y quien, en base a estos, imputa una presunta irregularidad, incoando el procedimiento disciplinario; esto es, que no depende ni directamente o indirectamente de agente alguno para realizar su función y sin embargo de acuerdo con la fracción III en comento puede suspender la audiencia o en su caso ordenar la celebración de otras diversas, con motivo del empate técnico a que hemos hecho referencia. Esta disposición no es otra cosa que el implícito reconocimiento por parte del legislador a la autoridad disciplinaria, que ocasionalmente no tenga el debido cuidado en integrar la causa del procedimiento, con elementos objetivos y suficientes para hacer la imputación de una presunta infracción, dándole la posterior oportunidad de subsanar sus propias deficiencias. Siguiendo con éste insólito, escenario previsto en la fracción III, y tratando de encontrarle una razón lógica a su contenido normativo, podemos concluir que si lo apartado por el presunto responsable es insuficiente para absolverlo, en la autoridad disciplinaria persisten indicios de irregularidad que requieren ser fortalecidos o desvanecidos, y según el particular aporte el servidor público, la autoridad

infractora ahora sí, podrá pronunciarse sobre el fin del asunto radicado.

2.- Que se adviertan elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable. El desarrollo del procedimiento en ocasiones puede resultar harto ilustrativo, en relación a otros actos y omisiones no considerados al inicio del procedimiento, ya que por la contestación que dé el servidor público, ya por los pronunciamientos que en su caso hubiese hecho el representante de la dependencia a la cual esta adscrito el presunto responsable. En tal situación es conveniente que la autoridad abra e inicie otra causa disciplinaria, ya que estamos hablando de un acto u omisión diverso de aquel que motivo el procedimiento, por tal razón resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro. De surtirse esta hipótesis, la autoridad habrá de tomar el acuerdo correspondiente en el cual señale las medidas que estime apropiadas, o en su caso puede incorporar las medidas aludidas, en el cuerpo de la resolución que vaya a emitir con motivo del procedimiento de origen.

3.- Que se adviertan elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generadora de la conducta de un servidor, o derivarse de la participación de varias personas. En este sentido, es factible

que en el desarrollo del procedimiento incoado a indeterminado servidor, se arrojen elementos que involucran la participación de otros servidores; de ahí entonces que si aún no se ha dictado la resolución, la autoridad puede disponer la práctica de investigaciones y diligencias que le resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad a otros servidores y en tal circunstancia resulte conveniente sujetar a las otras personas, a la misma causa que tiene motivado el procedimiento.

Esta medida permite ampliar el radio de sujetos presuntamente responsables y consecuentemente trae aparejada una equitativa distribución de las conductas realizadas, con las sanciones que en lo individual se llegasen a imponer. La autoridad tiene la obligación de analizar acusatoriamente las actuaciones y constancias que obren en el expediente y si fuese el caso de que advierta elementos que involucren a otros servidores, está constreñida a no emitir resolución, debiéndose reservar para cuando haya fundamentalmente atendiendo a la naturaleza plurisubjetiva de la irregularidad a través de la cual se produjo la afectación a la administración. De no ser así es posible que la sanción que se imponga se concentre en un solo infractor y con lo cual se estaría emitiendo un acto injusto y desproporcionado.

Cuando la autoridad no enfrenta algunas de las hipótesis que se han desarrollado en los numerales anteriores, es porque

estima que cuenta con elementos suficientes para resolver el fondo del asunto radicado, procediendo a exteriorizar su voluntad mediante la resolución administrativa disciplinaria.

El sentido de la resolución puede ser: *condenatoria o absolutoria*. Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquellas en la cual se imponen sanciones; la primera adquiere el grado de inamovible e incombustible, la segunda en cambio trae aparejado el derecho del servidor responsable de inconformarse con la resolución emitida, en consecuencia ésta es válida pero carece de eficacia.

En opinión de Acosta Romero "Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque ésta entraña la realización del contenido del acto. Para que el acto se eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación"<sup>28</sup>. En el caso de la resolución inicial que recae en un procedimiento disciplinario, si bien es cierto que, que como acto administrativo que lo es, se trae aparejada la ejecutoriedad de la sanción impuesta, su ejecución no es inmediata ya que se encuentra sujeta a que se den las siguientes condiciones de eficacia:

---

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO. Teoría General Del Derecho Administrativo (primer curso). Decimotercera edición Actualizada. 1997. p.840

a) Que fenecido el plazo para interponer el recurso de revocación, señalado en el artículo 71 de la Ley de la Materia, el servidor responsable no lo hubiese interpuesto. En tal virtud el asunto adquiere definitividad.

b) Que el servidor ejerza el recurso de revocación y solicite la suspensión de la ejecución de la resolución, atento a lo previsto en el artículo 72 de la precitada Ley. De entrada la solicitud planteada obliga a la autoridad a pronunciarse sobre su procedibilidad; en caso de que resuelva a favor de la petición, la sanción impuesta seguirá siendo válida, pero también continuará siendo ineficaz, hasta en tanto se resuelva lo conducente en el recurso planteado. En caso de que se niegue la suspensión o si ésta no fue solicitada, la resolución que se pretende combatir producirá todos sus efectos jurídicos, por ser no solo válida sino también eficaz.

La resolución que se emite en el procedimiento administrativo disciplinario, no debe confundirse con aquellas diversas que pronuncia un juez o tribunal jurisdiccional; la resolución que nos ocupa es un acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. No es conveniente utilizar la terminología procesal propia de los juicios contenciosos, en los procedimientos administrativos, de ahí que la denominación de RESOLUCIÓN,

resulte desde el punto de vista doctrinal y legislativo, la apropiada y correcta.

La Ley de la Materia no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria, sin embargo tomando en consideración que la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor, es imprescindible que ésta se emita debidamente fundada y motivada. Una resolución metodológicamente ordenada debe contener los siguientes apartados o capítulos:

I.- Preámbulo. Debe contener todos aquellos datos que permitan identificar plenamente el asunto, entre otros; lugar y fecha en que se emite la resolución, nombre completo del servidor público, cargo desempeñado, la causa que da motivo al procedimiento, identificación del Organismo de Control que inicio el procedimiento.

II.- Antecedentes o Resultados. En ellos se describen cronológicamente las diferentes actuaciones de la autoridad, del presunto responsable y del representante de la dependencia en la que el presunto responsable se encuentra adscrito. En esta relatoría se señalará la posición manifestada por el servidor, sus afirmaciones o negaciones, los argumentos que haya esgrimido, así como las pruebas que hubiere ofrecido y posterior desenvolvimiento. Es importante hacer notar que la autoridad

resolutoria no debe señalar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

III.- Considerandos. Constituyen la parte medular de la resolución; en ella la autoridad resolutoria analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y divergencia que se tengan con motivo de la defensa del responsable en relación a las irregularidades imputadas, valorando los aspectos divergentes a la luz de las pruebas aportadas, contra aquellas que sirvieron de base para integrar el expediente, concluyendo categóricamente si son suficientes para desvirtuar las imputaciones hechas. El análisis debe contener los razonamientos lógico jurídicos que dan soporte a las conclusiones de la autoridad.

IV.- Puntos Resolutivos. En la parte final del instrumento se aprecia de forma concreta el sentido en que se pronuncia la autoridad, señalando el nombre completo del Servidor Público y la sanción que en su caso este decretada. El sentido de la resolución debe estar directamente apoyada en la parte conducente del Capítulo de Considerandos, de esta manera se evitan repeticiones ociosas e innecesarias, también debe contener la orden de la aplicación de la sanción al área administrativa correspondientes, así como la de notificarle al servidor público.

A propósito del plazo previsto en la fracción III del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, de 30 días hábiles que se señala a la autoridad para emitir la resolución, hemos de apuntar que si bien es cierto que resulta conveniente ajustarse a su cumplimiento, su inobservancia no deriva efectos jurídicos a favor o en perjuicio del servidor público, es decir, que no se trata de un término o plazo desde el punto de vista procesal o procedimental, simplemente es una previsión que el legislador plasmó a efecto de que la autoridad tuviese un parámetro prudente para resolver, pero que si materialmente no es posible su cumplimiento (según reza el principio general de derecho: "a lo imposible nadie está obligado"), podrá hacerlo con posterioridad. La opinión de Luis Humberto Delgadillo es coincidente según se aprecia en el siguiente texto: "... estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable) incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la Ley de la Materia"<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Segunda Edición. 1998. p. 172.

## **CAPITULO 5**

### **CRITICAS AL SISTEMA EMPLEADO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

#### **5.1 LA FALTA DE NORMAS PARA RESOLVER**

No obstante que el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como requisito sine qua non para que pueda iniciarse el procedimiento administrativo en contra de servidores públicos y emitirse la resolución que determine la existencia o inexistencia de responsabilidad, el que la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo, establezca las normas y procedimientos para ello, en la totalidad de los órganos de control se inician y resuelven los procedimientos administrativos disciplinarios sin que a la fecha la mencionada secretaría haya emitido las referidas.

En tal virtud se considera que el hecho de que se inicie un procedimiento administrativo sin que se cuente con las normas expedidas por la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo constituye una violación a las formalidades

esenciales del procedimiento, previstas en el artículo 14 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, que establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

## **5.2 SUPLETORIEDAD DE LA LEY**

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación en las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Penal.

No obstante lo anterior, en los órganos internos de control, se instruyen procedimientos administrativos disciplinarios aplicando supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En este sentido, no habría ningún problema si se aplicaran supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, pues así lo dispone la ley, sin embargo, en la practica en algunas dependencias se aplican supletoriamente las de procedimientos Civiles.

Esta situación se ha derivado del hecho de que es nuestro máximo

tribunal judicial quien ha entrado a discutir este problema, que no debió haber admitido discusión.

Al efecto, nuestro mas alto tribunal judicial ha emitido diversas tesis jurisprudenciales, incluso contradictorias, tratando con ello de demostrar infundadamente que fue otra la intención del legislador, porque el citado artículo 45 de la ley de la materia se encuentra ubicado en el capítulo IV del título II (procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia) "disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo" del ordenamiento jurídico de referencia y no en el título III "de las responsabilidades administrativas".

Resulta pues, que por disposición expresa de la ley, el Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse a todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que no se advierte de donde pueda aplicarse otra ley en la supletoriedad.

Debe aclararse que el artículo 45 a que se hace referencia, adolece de técnica jurídica en su redacción, pues si establece que las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse a todas las cuestiones relativas al procedimiento, era innecesario que agregara "asi como en la apreciación de las pruebas", pues las pruebas en todo caso, forman parte del procedimiento.

Al respecto, existen los siguientes criterios:

Normas supletorias del procedimiento de responsabilidades previsto en el

artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicho ordenamiento jurídico, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.

Ahora bien, el artículo que se comenta se encuentra inmerso en el capítulo IV intitulado disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo del ordenamiento jurídico de referencia, que alude exclusivamente a los procedimientos ante el congreso de la unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

En ese contexto, no existe razón jurídica para considerar que el mencionado artículo 45 se encuentra mal ubicado en el contexto de la ley. Es necesario transcribir lo que el artículo 109 de la constitución general de la república establece:

**"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 ese 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 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 funciones, 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".

Resulta que por disposición expresa de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los

procedimientos ante el congreso de la unión en materia de juicio político y para la declaración de procedencia, se desarrollarán en forma autónoma con respecto al procedimiento administrativo, lo que se traduce en que las reglas para su seguimiento también son independientes.

En este sentido, si el artículo 45 que regula la aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales, prevé tal situación tratándose exclusivamente del juicio político y de la declaratoria de procedencia, no existe razón jurídica válida para considerar que tal precepto también regula el procedimiento sancionatorio administrativo correspondiente, porque de lo contrario sería desconocer el artículo 109 de referencia.

Cabe destacar que el texto de la tesis XXII/96, sustentada por el pleno de la suprema corte de la nación se desprende que el caso que se estudió deriva de una queja administrativa que tuvo por objeto investigar si la conducta de los magistrados de circuito o jueces de distrito se ajustó o no a las disposiciones constitucionales, servidores públicos que pueden ser sancionados mediante el juicio político según lo establece el artículo 110 de la carta magna.

En este orden de ideas, resulta lógico y jurídico que el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ubique en el capítulo IV, en el que se establece expresamente que tales disposiciones resultan

aplicables a los capítulos II y III del título segundo que reglamentan los procedimientos a seguir en el juicio político y la declaratoria de procedencia a que aluden las fracciones I y II del artículo 109 en relación con el artículo 111 de la constitución.

Sin embargo, caso diverso resulta cuando se está en presencia de un procedimiento administrativo regulado por el Título Tercero de la multicitada Ley de Responsabilidades, y la fracción III del artículo 109 y el 113 constitucionales, en los cuales el servidor público no se encuentra sujeto al Juicio Político o a la Declaración de Procedencia.

Por lo anterior, resulta claro que el legislador jamás tuvo la intención de incluir el contenido del artículo 45 dentro del título III, en virtud de que indubitablemente tomó en cuenta que las resoluciones pronunciadas en los procedimientos de responsabilidad administrativa son susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación en su artículo 197 establece como supletorio de este ordenamiento al Código Federal de Procedimientos Civiles, con lo cual se evita una incongruencia en materia de la valoración de la prueba; la cual difiere sustancialmente del establecido en el Código Federal de Procedimientos Panales; así por ejemplo, el artículo 200 del Código Adjetivo Civil Federal, establece que la prueba confesional hace prueba plena, mientras que el artículo 285 del

Código Federal de Procedimientos Penales otorga a dicha prueba el valor probatorio de un simple indicio.

Cabe destacar que el artículo 111 constitucional que es el origen del procedimiento para la declaratoria de procedencia, establece que el mismo es un requisito necesario para proceder penalmente en contra de los servidores públicos a que alude el numeral, de ahí que el artículo 45 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos prevea en su instauración la aplicación tanto del código federal de procedimientos penales como del Código Penal, en virtud de que de emitirse la declaratoria de procedencia evidentemente incidirá en el ámbito penal, preservando la congruencia de los procedimientos en este caso en específico, lo que no acontecería tratándose de responsabilidades administrativas ya que como se ha visto con antelación, tales procedimientos son autónomos.

Es importante señalar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversas tesis en donde se ha sustentado la supletoriedad del Código Federal de procedimientos civiles en los procedimientos administrativos, las cuales son:

**"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** *El Código Federal de Procedimientos Penales. y*

no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los magistrados de circuito o jueces de distrito se ajusta a las disposiciones constitucionales o legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Lo anterior porque esta ley establece en su artículo 45 que "en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos segundo y tercero del título segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del código federal de procedimientos penales a las cuestiones no previstas en la substanciación o resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el consejo de la judicatura federal en contra de magistrados de circuito o jueces de distrito". (visible en la página 466, del tomo III, correspondiente al mes de marzo de 1996, de la novena época del semanario judicial de la federación y su gaceta).

**"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Y NO LAS DEL FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-** En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que son instaurados conforme al título tercero, capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para investigar la conducta de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones dejaron de cumplir con su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad,

*imparcialidad, y eficacia, que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y en su caso fincar responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva, es aplicable supletoriamente el código federal de procedimientos penales, porque en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades Públicas, expresamente se establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del código federal de procedimientos penales, lo que excluye la aplicación para ese efecto del código federal de procedimientos civiles, sin que lo impida el hecho de que el citado precepto se encuentre contenida en el capítulo IV, del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III, de ese mismo título que se refieren al procedimiento en el juicio político; porque al no existir en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, ninguna otra disposición relativa a la supletoriedad, nada permite concluir que en los demás casos sea aplicable el código federal de procedimientos civiles; de ahí que sea el ordenamiento adjetivo penal, el aplicable supletoriamente para la sustentación y resolución, de todos los procedimientos previstos en la ley federal de responsabilidades, incluyendo el relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos". (semanario judicial de la federación, enero de 1997, página 540).*

**"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.** De acuerdo con el artículo 45 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, la ley supletoria aplicable, cuando está no prevea alguna cuestión sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, en el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV el título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulo II y III de ese mismo título, que se refiere al procedimientos en el juicio político". (semanario

judicial de la federación y su gaceta, novena época, tomo VIII, octubre 1998, página 1203).

**"SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.** En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, en forma personal, **de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el código federal de procedimientos civiles, de aplicación supletoria a la ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia"**, visible en la página 634, tomo II, novena época, del semanario judicial de la federación y su gaceta.

*"supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en materia administrativa.- reproduciendo el criterio sustentado en el tomo 68/55 "la previsor", 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 por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto no puede agravar a la responsable, y por ello,*

debe confirmarse el fallo a revisión".SEGUNDA SALA, BOLETÍN 1961, PÁGINA 28.

*"Procedimientos Administrativos. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.- El Código Federal de Procedimientos Civiles 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 esto 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 seguir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del código federal de procedimientos civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no pueden agraviar al sentenciado".SEGUNDA SALA. SEXTA ÉPOCA. VOL. XLI, TERCERA PARTE, PAG. 90.*

*"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 termino para formular objeciones, y 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, 202 y 272, 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*

*contienen precepto alguno que la regule, por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable salvo disposición expresa en contrario de la ley respectiva) el código federal de procedimientos civiles".*

De lo anteriormente señalado se concluye que el Código Federal de Procedimientos Penales debe aplicarse supletoriamente sólo en los procedimientos previstos en el título segundo, capítulos II y III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los demás casos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De igual forma es aplicable la Tesis número I.4o.A.48 A, visible en la página 634, Tomo II, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que reza:

*"Servidores Públicos. Es aplicable supletoriamente el código federal de procedimientos civiles, para emplazar a los, de conformidad con el artículo 64 fracción I de la ley federal de responsabilidades, en cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia".*

### 5.3 ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER

El artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: 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 ellas; II.- las circunstancias socio-económicas 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 en el servicio; VI.- la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y VII.- el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos.

Deben especificarse los conceptos de gravedad de la responsabilidad, antecedentes del infractor y condiciones de este, a que se refieren las fracciones I y III, toda vez que en la ley se hace alusión a otro tipo de gravedad, como la *gravedad de la conducta* (artículo 53); *infracciones graves* (artículo 57); *hechos graves* (artículo 63), por lo que hace a los antecedentes, existen laborales, antecedentes de sanción, además de que en la fracción VI, se exige tomar en cuenta el requisito de la reincidencia, y por lo que hace a las condiciones, no se

especifica de que tipo ya que en la fracción IV, se refiere a las condiciones exteriores.

## 5.4 SANCIONES

El artículo 53 cita el catálogo de sanciones para los servidores públicos y estas sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

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 aquellos 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. este 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.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

El cuadro de sanciones no indica la diferencia entre el apercibimiento y la amonestación privada o pública.

En cuanto al antepenúltimo párrafo del artículo, se considera excesiva la sanción cuando la conducta no sea de naturaleza económica, toda vez que dispone que el último plazo de inhabilitación también será aplicable "por conductas graves de los servidores públicos", ya que no se define que se entiende por conducta grave, por lo que tomando en cuenta que de acuerdo con el artículo 54 de la ley, para la imposición de las sanciones se tomara en cuenta la gravedad de la responsabilidad no la conducta.

Por otra parte, debe reformarse este artículo para que no sea tomado el último plazo de inhabilitación sino *estos plazos*, para estar en condiciones de imponer la sanción de inhabilitación de uno a veinte años, independientemente de que sea de naturaleza económica la responsabilidad. de otra forma, se limita la acción de contraloría, pues existen conductas que no ameritan una inhabilitación de diez a veinte años a que se refiere el último plazo.

## **5.5 SANCIONES ECONÓMICAS**

El artículo 55 refiere que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el distrito federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal.

En cuanto al primer párrafo se utiliza la palabra "aplicación" siendo que el término correcto es el de "imposición", por que no la aplica el superior jerárquico.

Por otra parte, se debe mejorar la redacción de este párrafo, ya que en la forma en que se encuentra, condiciona la imposición de la sanción al hecho de que concurren el beneficio obtenido, el daño o perjuicio causado, siendo que debe ser disyuntiva: beneficio obtenido, daño o perjuicio causado.

Así mismo, debe resolverse la problemática que implica la imposición de los dos tantos como sanción económica, toda vez que existe la circular número SP/100/2990/99 de fecha 15 de noviembre de 1999 emitida por el secretario de contraloría y desarrollo administrativo, dirigida a los contralores internos, por la que hace de su conocimiento el criterio que ha sostenido la suprema corte de justicia de la nación en la tesis P.CXI/97 relativo a la inconstitucionalidad del artículo 55 por lo que se refiere a la forma de determinación del monto de las sanciones económicas habiéndose reiterado el mismo al resolver los

amparos en revisión, toca R. A números 2601/96, 212/97 y 999/98 en la sesión plenaria del día 14 de octubre de 1999.

## **5.5 ABSTENCIÓN DE SANCIONAR**

El artículo 63 establece que la dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Es confuso porque ni la dependencia ni la Secretaría pueden abstenerse de sancionar, puesto que ellas no sancionan, esta facultad es exclusiva del órgano interno de control en términos de esta ley y del reglamento interior de la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo.

Además la ley no gradúa la gravedad de las conductas, ya que según el artículo 54 fracción I de la ley todas las conductas son graves, además, que únicamente se aplicaría cuando exista daño, situación que no sería justa pues podría existir una

conducta que pudiera el órgano interno de control abstenerse de sancionar.

También debe reformarse este precepto y en lugar de decir "hechos" que diga "actos", asimismo la letra "y" que es copulativa debe ser "o" disyuntiva.

Se sugiere adecuarlo a las reformas de 24 de diciembre de 1996.

## **5.6 PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Por mi parte considero que necesariamente se tiene que actualizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que a casi dos décadas de iniciada la reforma del estado, la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1983, presenta deficiencias que deben ser corregidas, para hacerlo acorde al programa de servicio civil de carrera que proponen los autores, pues en la forma en que se encuentra redactada, no posibilita la acción de la autoridad para sancionar a los servidores públicos que faltan a las obligaciones que deben observar para salvaguardar los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia, por lo que resulta apremiante promover reformas al marco legal.

Los casos que señalo con antelación, son únicamente con la finalidad de enfatizar tales deficiencias, los cuales concretamente son los siguientes:

1.- El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su segundo párrafo, dispone que la Secretaría (SECODAM) establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Sin embargo, actualmente los órganos internos de control, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, emiten sus resoluciones sancionando a los servidores públicos, derivadas de procedimientos administrativos iniciados con motivo de quejas o denuncias en su contra, o sea, resuelven instancias del público, no obstante que no existen las citadas normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, incurriéndose en vicios de origen, resultando para dichos servidores públicos, fácil el obtener la nulidad de cualquier resolución emitida por la autoridad, por no cumplir con el requisito sine qua non para ello.

2.- El artículo 45 ordena que, en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del Código Federal de

Procedimientos Penales. Así mismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

No obstante lo anterior, sin excepción, las contralorías internas, aplican supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual resulta a todas luces ilegal, toda vez que el artículo citado señala que será el Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que la autoridad que tiene a su cargo vigilar el principio de legalidad, es la primera que lo infringe. Al respecto, la SECODAM, ha logrado que nuestro más alto tribunal judicial se pronuncie contradictoriamente a favor de la supletoriedad de los dos códigos federales procesales citados, situación que debe resolverse para que se de cumplimiento irrestricto a la ley, ya que la jurisprudencia no puede estar por encima de la ley.

3.- En el artículo 54 se establece que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra..

De acuerdo con la fracción citada, solamente deben imponerse sanciones a los servidores públicos cuando la conducta, de no responsabilidad, sea grave.

4.- El artículo 53 establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en : I.- apercibimiento privado o público; II.- amonestación privada o pública; III.- suspensión; IV.- destitución del puesto; V.- sanción económica, e VI.- inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o

comisiones en el servicio público. 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 10 años si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el distrito federal y de 10 a 20 años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

De acuerdo con el artículo transcrito, se establecen seis sanciones, sin embargo, administrados los artículos 53 con el 54, si sólo se deben sancionar las conductas graves como lo ordena el 54, de acuerdo con la ley actual, sólo cabría imponer la inhabilitación de 10 a 20 años, siendo innecesarias las otras, excepto la sanción económica, que se regula de acuerdo al lucro o daños causados.

5.- El artículo 55 dispone imperativamente que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Este artículo ha sido declarado inconstitucional por diversas tesis jurisprudenciales dictadas por nuestro más alto tribunal, toda vez que se aparta del principio constitucional de

proporcionalidad al no establecerse un criterio para graduar la sanción.

6.- En el artículo 63 se establece que la dependencia y la secretaria, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrían abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad...

Sin embargo, como ha quedado asentado líneas arriba, este artículo se contrapone con el 53 y 54, pues de acuerdo con éstos, únicamente pueden sancionarse los hechos que revistan gravedad, por lo que no se entiende como se podrá abstener la autoridad de sancionar a infractores cuyas conductas no sean graves.

7.- La Ley en lo general no contempla aspectos procesales acordes con la naturaleza del procedimiento administrativo, no debiendo ser aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que en el procedimiento administrativo no existen partes en conflicto situadas en un plano de igualdad ante la autoridad, ni se tutelan intereses particulares, debiendo establecerse en la misma ley de la materia, todas las cuestiones inherentes a su naturaleza.

## CONCLUSIONES

1.- La responsabilidad administrativa se origina en el hecho de que los servidores públicos no cumplen sus obligaciones legales en el desempeño de su cargo, comisión o empleo. Se deriva de la obligación de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen y se hace efectiva mediante sanciones establecidas en los ordenamientos legales que rigen su actividad, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

2.- Los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios de la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas.

3.- El origen de la responsabilidad administrativa se enmarca en la concepción liberal del estado, en la combinación de la democracia con los principios liberales que produce como consecuencia el principio de que quien ejerce el poder debe responder de su gestión ante el pueblo o ante los Organos por éste instituidos para tal objeto. La responsabilidad de quienes ejercen los mandatos públicos constituye una de las más

importantes garantías para la salvaguarda de los derechos individuales y de los intereses colectivos.

4.- La vocación mexicana de dotarse de instrumentos normativos e instituciones con la finalidad de garantizar que quien se desempeñe en el servicio público lo haga con eficiencia y honestidad, data desde nuestros orígenes prehispánicos, reforzándose con las instituciones de la colonia, tomando naturaleza propia a partir de la etapa independiente.

5.- En la actualidad se ha tratado de contar con un marco jurídico que responda a la realidad del estado social de derecho al que ya no le sirven los resabios del estado liberal, adecuándolo a la realidad del estado; así pues se trata en todo caso de actualizar la lucha contra los que tememos de la corrupción no sólo en los aspectos meramente de evitar el desvío de los recursos financieros; también la ineptitud y el uso indebido de los demás bienes dados a su custodia, constituyen inmoralidad en el servicio, de que la ley no tenga una visión parcial sino general de la corrupción.

7.- No existen en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su segundo párrafo, las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para iniciar el Procedimiento Administrativo Disciplinario, incurriéndose en vicios de origen, resultando para dichos

servidores públicos, fácil el obtener la nulidad de cualquier resolución emitida por la autoridad, por no cumplir con el requisito sine qua non para ello.

8.- El artículo 54 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena que sólo se deben sancionar las conductas graves, y de acuerdo con la ley actual, sólo cabría imponer la inhabilitación de 10 a 20 años, siendo innecesarias las sanciones establecidas en el artículo 53; entonces se debe reformar este artículo omitiendo la palabra grave ya que no se gradúa la responsabilidad.

9.- El artículo 55 dispone imperativamente que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. Este artículo ha sido declarado inconstitucional, toda vez que se aparta del principio constitucional de proporcionalidad al no establecerse un criterio para graduar la sanción.

10.- En el artículo 63 se establece que la dependencia y la secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrían abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad... Sin embargo, este artículo se contrapone con el 53 y

54, pues de acuerdo con éstos, únicamente pueden sancionarse los hechos que revistan gravedad, por lo que no se entiende como se podrá abstener la autoridad de sancionar a infractores cuyas conductas no sean graves.

11.- La Ley en lo general no contempla aspectos procesales acordes con la naturaleza del procedimiento administrativo, no debiendo ser aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles ni de otra naturaleza ya que, toda vez que en el procedimiento administrativo no existen ni partes en conflicto situadas en un plano de igualdad ante la autoridad, ni se tutelan intereses particulares, ni existe defensoría de oficio, etc... debiendo establecerse en la misma ley de la materia, todas las cuestiones inherentes a su naturaleza.

## BIBLIOGRAFIA.

### DOCTRINA

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Segunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1998.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. et-al. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Compilador: José Francisco Ruiz Massieu, INAP, México 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México 1982.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Decimoquinta edición. Editorlal. Porrúa, S. A. México, 1995.

CHANES NIETO, José. et-al. Tendencias Contemporáneas de la Administración Publica. Ensayos sobre la Modernidad Nacional, Coordinador: Bravo Ahuja Victor, editorlal. Diana, México 1989.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorlal. Porrúa, S. A. México 1989.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México 1999.

PAZOS, Luis. Lo que le falta a Zedillo. Edición Tercera. Editorial Diana. México 1994.

REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Manual Aduanero. Edición Tercera. Editorial Tax Editores Unidos. S.A de C.V. México 1999.

RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial. Porrúa, México 1983.

SAHAGUN BERNARDINO DE, Fray. et-al. Historia General de las cosas de la Nueva España. Fondo Nacional Para La Cultura y las Artes, Allanza México 1989, 2 Vol.

SILVA HERZZOG, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Fondo de la Cultura Económica, México 1973.

SOBERANES FERRNANDEZ, José Luis. et-al. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, SECOGEF-UNAM, México, 1994.