



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

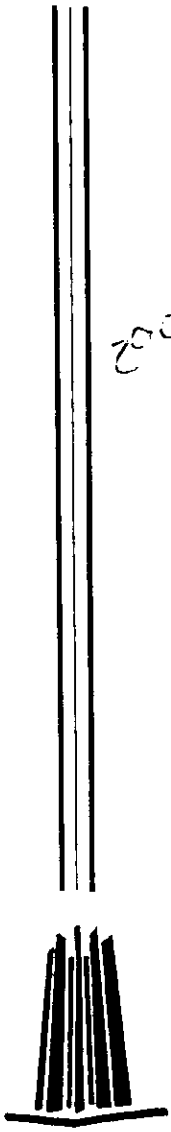
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS "ARAGÓN"

## "CALIDAD DEL QUEJOSO-DENUNCIANTE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO"

200411

### T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T A: REFUGIO DÍAZ GRANADOS

ASESOR: LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

A la UNAM por haberme aceptado en su seno y brindarme la oportunidad de lograr una de mis grandes metas.

A la ENEP Aragón por darme la formación profesional y sobre todo por ser la máxima casa de estudios de la zona oriente.

A mi asesor la Licenciada Janett Yolanda Mendoza Gándara Quien sin conocerme ni tener antecedente alguno de mí, Distrajo su tiempo, poniendo su experiencia y sabiduría para la conducción del trabajo de tesis que hoy pongo a su consideración.

A mis sínodos quienes cederán parte de su valioso tiempo, para llevar a cabo el análisis del presente trabajo.

A mis padres Mauricio y Mónica, quienes son la inspiración de todos mis triunfos para ellos que sin más interés que el de darme una preparación, por su amor, apoyo, comprensión y consejos.  
"Gracias".

A mis hermanos Norma, Ma. Magdalena, Rosario, Sandra, Nereyda y Mauricio, por soportar mi histeria, mi mal carácter, por apoyarme y darme ánimos a seguir adelante por que también de ellos es este logro.

A mis cuñados, tíos, primos,  
familiares y conocidos  
quienes me han sabido  
aconsejar y en su momento  
me han servido de ejemplo  
para seguir adelante.

A mis maestros y en general  
a todo el profesorado de  
nuestra querida ENEP  
Aragón por el esfuerzo tan  
grande que hacen por  
formar profesionistas cada  
vez mejores.

A mis amigos de toda  
mi vida estudiantil con  
quienes hicimos de la  
escuela no solo una  
institución del saber si no  
un espacio para  
fomentar la amistad.

Al Licenciado Leopoldo Esparza Herrera, así como a toda su familia, por brindarme la oportunidad de ingresar a su núcleo de amistades, además de orientarme y aconsejarme en mi vida laboral.

A mi novia por permitirme formar parte de su vida, por su apoyo, por soportar mi mal genio y por que a pesar de todos los obstáculos que ha puesto la vida no a dejado de apoyarme y alentarme a seguir adelante.

# INDICE

|                     |          |
|---------------------|----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> | <b>I</b> |
|---------------------|----------|

## **CAPITULO 1**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

|  |          |
|--|----------|
| <b>1.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA</b> | <b>2</b> |
|--|----------|

|   |   |
|---|---|
| 1.1.1 JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824. | 2 |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| 1.1.2 LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857 | 5 |
|---|---|

|  |   |
|--|---|
| 1.1.3 LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 | 8 |
|--|---|

|  |   |
|--|---|
| 1.1.4 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE FECHA 21 DE FEBRERO DE 1940. | 9 |
|--|---|

|  |    |
|--|----|
| 1.1.5 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1979 | 17 |
|--|----|

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.</b> | <b>22</b> |
|---|-----------|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 1.2.1 MODELO FRANCÉS | 25 |
|----------------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1.2.2 MODELO ANGLOAMERICANO | 26 |
|-----------------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 1.2.3 MODELO ESPAÑOL | 28 |
|----------------------|----|

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1.2.4 MODELOS LATINOAMERICANOS | 29 |
|--------------------------------|----|

## **CAPITULO 2**

### **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>2.1 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA</b> | <b>38</b> |
|---|-----------|

|                |    |
|----------------|----|
| 2.1.1 CONCEPTO | 48 |
|----------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| 2.1.2 FUNDAMENTO LEGAL | 49 |
|------------------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 2.1.3 SUJETOS | 54 |
|---------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 2.1.4 CAUSAS | 55 |
|--------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 2.1.5 SANCIONES | 60 |
|-----------------|----|

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.2 SERVICIO PÚBLICO</b>                             | <b>79</b>  |
| 2.2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO                      | 80         |
| 2.2.2 VALORES DEL SERVICIO PÚBLICO                      | 81         |
| <b>2.3 TESIS JURISPRUDENCIALES</b>                      | <b>82</b>  |
| <br>  |            |
| <b>CAPITULO 3</b>                                       |            |
| <b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO</b>       |            |
| <br>  |            |
| <b>3.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO</b>                     | <b>89</b>  |
| 3.1.1 RECEPCIÓN DE QUEJA O DENUNCIA                     | 91         |
| 3.1.1.1 SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS                   | 92         |
| 3.1.1.2 CRITERIOS DE ATENCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS | 94         |
| <br>  |            |
| <b>3.2 ADMISIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA</b>              | <b>101</b> |
| <br>  |            |
| <b>3.3 INVESTIGACIÓN</b>                                | <b>105</b> |
| <br>  |            |
| <b>3.4 CITACIÓN A AUDIENCIA</b>                         | <b>112</b> |
| <br>  |            |
| <b>3.5 CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO</b>                 | <b>120</b> |
| <br>  |            |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                     | <b>124</b> |
| <br>  |            |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>                                     | <b>128</b> |



## INTRODUCCIÓN.

El estudio que se hace en el presente trabajo titulado "CALIDAD DEL QUEJOSO-DENUNCIANTE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO", tiene por objeto determinar la posición en la cual se encuentra el quejoso-denunciante, esto debido a que, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es en la que se regula el Procedimiento Administrativo Disciplinario no contempla al quejoso-denunciante como parte del proceso sino como el órgano iniciador de una investigación, dejándolo confundido y en muchas ocasiones en estado de indefensión, debido a que los quejosos-denunciantes creen que al llevarse acabo un procedimiento administrativo disciplinario se aplicarán sanciones Penales, Laborales, Civiles, etc., sin saber que el procedimiento administrativo disciplinario se lleva acabo con la finalidad de cuidar la buena imagen del Servicio Público y no la de proporcionar justicia a los quejosos-denunciantes del modo que ellos esperan y por tal motivo en numerccas ocasiones se pierden términos legales para proceder en contra de las autoridades públicas debido a la confusión existente entre: si se es parte en el procedimiento o no.

Este trabajo, ofrece un panorama global del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, partiendo del análisis de sus principales antecedentes, contemplados en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, así como Leyes reglamentarias en esta materia, dicho análisis tiene como finalidad hacer más comprensible el tema en general.

Posteriormente, se dará paso al análisis de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Conceptualizando lo que es la responsabilidad, quienes están sujetos a ella; además de las causas y de

las sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones, para ello se estudiara la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos así como del reglamento interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Al final desglosaremos el procedimiento establecido en la Ley ya antes referida en sus diferentes etapas, desde la recepción de la denuncia o queja, hasta el desahogo de la misma, con la finalidad de dejar en claro el lugar que ocupa el quejoso-denunciante dentro de dicho procedimiento y si tiene personalidad jurídica bien determinada dentro del mismo, para determinar y aclarar si se violan o no las garantías individuales establecidas por nuestra carta magna.

## **CAPITULO 1**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

#### **1.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

1.1.1 LA JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

1.1.2 LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

1.1.3 LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

1.1.4 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE FECHA 21 DE FEBRERO DE 1940.

1.1.5 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1979

#### **1.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.**

1.2.1 MODELO FRANCÉS

1.2.2 MODELO ANGLOAMERICANO

1.2.3 MODELO ESPAÑOL

1.2.4 MODELOS LATINOAMERICANOS

## **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.**

Los antecedentes inmediatos de la legislación mexicana se encuentran en el Juicio de Residencia, institución vigente en la época colonial, para establecer la responsabilidad de los funcionarios de cualquier jerarquía (virreyes, capitanes, generales, gobernadores, etc.) por actos cometidos en el desempeño de sus funciones. Se llamaba así, debido a que el funcionario en contra de quien se seguía dicho juicio, debía permanecer en el sitio en el que se llevaba a cabo el mismo, hasta que se agotarán las investigaciones correspondientes.

### **1.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

#### **1.1.1 JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**

No tiene gran trascendencia el sistema de responsabilidad que prevaleció en nuestro país antes de la Constitución de 1857, pues en "la primera Constitución Mexicana, la de 1814, hablaba todavía de la residencia; pero a partir de la de 1824 -- que es motivo de nuestro estudio en este subcapítulo -- la influencia de la Constitución de Norteamérica será decisiva, aunque difícil de aprovechar, porque en Estados Unidos el juicio político (Impeachment) a cargo del Congreso, tenía una tradición de

muchos siglos, en lo que lo ejerció el Parlamento Ingles, que en México no existía".<sup>1</sup>

"Conforme a la Constitución de 1824 el Congreso, como en la de Estados Unidos de 1787, estaba integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; esta última también como en la del país vecino, compuesta por dos Senadores por cada Estado de la República. Independientemente de su tamaño o poder político o económico, en 1857, se adopta el poder bicameral que perduró hasta que el Senado renace durante la presidencia de Don Sebastian Lerdo de Tejada en 1874, y así se conserva en 1917".<sup>2</sup>

Cabe señalar, que a partir de la Constitución de 1824, el sistema de responsabilidad adquirió básicamente las características políticas que con el tiempo se irían desarrollando, y de las cuales se pueden señalar las siguientes:

- a) Una estructura federal.
- b) Un procedimiento biinstancial.
- c) Se refiere solo a los altos funcionarios de la federación.
- d) Se refiere a los gobernadores cuando violan la Constitución o las leyes generales de la Unión.

En este tiempo todavía no se configuraba en el derecho constitucional mexicano el juicio político, entendido como un instrumento

---

<sup>1</sup> CARRILLO Flores, Antonio. La Responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia. Vol. III, No. 16 enero-febrero, 1982, p.69-70

<sup>2</sup> Ibidem. p. 70

pólítico para destituir o inhabilitar a quienes, por su ineptitud, perjudicaron por actos u omisiones los intereses públicos federales.

Ahora bien, en esta Constitución, el Presidente de la Federación podía ser responsable por los delitos de traición a la independencia nacional, cohecho y soborno cometido durante el tiempo de su encargo, así como, por impedir la celebración de sufragios para cualquier puesto de elección popular, pudiendo conocer de la responsabilidad ambas Cámaras que fungían en calidad de jurado; y el Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo, pero sólo ante la Cámara de Diputados. En iguales circunstancias se encontraban los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los Secretarios de Despacho; por último, los Gobernadores de las Entidades Federativas, eran sujetos a este juicio por la infracción a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u Ordenes que procedieran de la Federación, siempre y cuando no contravinieran las disposiciones establecidas en la Constitución, ni a las Leyes Generales de la Federación.

Cabe hacer la observación que en el período comprendido entre las Constituciones de 1824 y 1857, no existió ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, ni se desarrollaron ideas claras acerca de su responsabilidad.

### 1.1.2 LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Esta Constitución suprimió el procedimiento biinstancial al desaparecer el Senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión, el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargando a la Suprema Corte de Justicia de fungir como jurado de sentencia. Ahora bien, en la Constitución de 1857, se advierte claramente que la responsabilidad, tiene su origen en el sistema inglés que constituye su antecedente inmediato. El *Imechment* inglés se caracterizó por la acusación contra un individuo, por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de la Cámara de los Lordes, esta última constituida para efecto como *High Court of Parliament* ( Alta Corte del Parlamento ) que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios, es decir, del gobierno contra de los servidores de la Corona. En este caso, cuando se considera al acusado culpable, no sólo lo priva de la autoridad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales. "Los constituyentes de 1857 conocían los textos de la Constitución de Filadelfia, pero no bien, salvo excepciones muy contadas, como Ponciano Arriaga y muy seguramente el ilustre Melchor Ocampo, estaban familiarizados en el marco conceptual, sin ellos esos textos son inteligibles.

El Presidente de la Comisión que en ese momento era el C. Ponciano Arriaga, redactó el proyecto de la Constitución de 1857, citaba y manejaba con soltura dos fuentes, una la del francés Alejandro de Tocqueville y la de un Magistrado y comentarista norteamericano de principios del siglo pasado, José Story.

"Es muy posible que conociera también *El Federalista*, la obra clásica de la Constitución Americana, y formada con artículos escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay, y mediante los que estos tres politólogos, como diríamos hoy, se propusieron convencer a los neoyorquinos de que debían aprobar la carta de Filadelfia. Sin embargo, Hamilton sólo fue citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857, cuando se trató un asunto muy concreto".<sup>3</sup>

Por otra parte, Ignacio González Rubio dice: la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1857 fue expedida por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. El Congreso se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente se llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. El 16 de junio el Presidente de la Comisión dio lectura ante el Congreso al dictamen de la misma "cuya parte expositiva fue acogida con varias señales de aprobación", según palabras del diputado don Francisco Zarco; quién en el periódico el Siglo XX llevaba la crónica de sesiones.

El Dictamen hacia consideraciones muy interesantes en relación con la responsabilidad de los funcionarios, su inoperancia y sobre el juicio político. Sus principales puntos son:

- "1. La responsabilidad no solamente de los funcionarios públicos, sino de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, imposible.
2. La sentencia del juicio político debe limitarse a retirar al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular.

---

<sup>3</sup> Idem.



3. La sentencia no infama, no irroga perjuicio, no acusa daño irreparable, sino es la destitución o inhabilitación para ejercer otro cargo, una infamia, un perjuicio o daño en el orden político.
4. El juicio político de la opinión y de la conciencia pública.
5. Que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria".<sup>4</sup>

En esta Constitución se establecía claramente el juicio político, al que estaban sometidos los secretarios de despacho, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y de distrito y los funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento fuese popular.

Por lo que respecta al Presidente de la República, su responsabilidad surgía por cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de su encargo y además de los delitos graves del orden común. Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

Si el jurado de acusación emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaría inmediatamente separado de su encargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta erigida en jurado de sentencia, procediese a aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusado, si lo hubiese, la pena establecida en la ley.

---

<sup>4</sup> GONZALEZ Rubio, Ignacio. Constitución de 1857, Revista de Administración Pública, INAP, 57-58, enero-junio 1987, p.p. 73-87.

Debemos reiterar que el sistema unicameral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema Corte de Justicia la que en tribunal pleno dictada el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

### **1.1.3 LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

En la Constitución de 1917, no se variaron los postulados sobre responsabilidades establecidas en la de 1857, realmente se introdujeron pocos cambios, entre los que se pueden señalar:

- a) Con la creación del Senado de la República, se incluyeron a los senadores como susceptibles de incurrir en la responsabilidad.
  
- b) Por lo anterior, se determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios, se efectuarían a través del sistema biinstancial, correspondiéndole a la Cámara de Diputados eruirse en Gran Jurado si la acusación existiere por delito común, y los que se trataran de delitos oficiales los conocería el Senado erigido en Gran Jurado, previa acusación de los Diputados. Este nuevo sistema restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, pues antes, según la Carta Magna de 1857, fungía como Jurado de Sentencia.

c) Se incluyó a Diputados de las Legislaturas Locales, independientemente de los Gobernadores de los Estados, como responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Por otra parte, se previó que el Congreso de la Unión a la mayor brevedad expidiera una ley para regular el desempeño de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, determinado como delitos o faltas oficiales los actos y omisiones que redunden en perjuicio del interés público y del buen despacho. Por eso durante la vigencia de la actual Constitución se han expedido tres ordenamientos sobre responsabilidades que son los de 1940, 1979 y 1982.

#### **1.1.4 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.**

Esta ley fue proclamada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, es la primera bajo la vigencia de nuestra actual Constitución. En su exposición de motivos afirmaba que:

“La organización de nuestro país, es una república representativa, democrática y federal”, tal y como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quién radica la soberanía y

la creación de los órganos necesarios en el ejercicio del poder, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y al función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado un campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con nombres, exige que su función o dirección sea responsable."

Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que conforman la nación, para hacer posible su convivencia dentro del orden jurídico, en el que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como que establezca el tratamiento respectivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije en cambio, cual debe ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen en ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

En esta ley se conceptúa como los altos funcionarios de la Federación: al Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República. También quedan comprendidos en este concepto los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados, quienes podían ser sujetos de responsabilidad; misma que se

ampliaba a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y de los Territorios Federales, por delitos y faltas oficiales cometidas en el desempeño de los encargos que tenían encomendados.

"La Ley de Responsabilidad de 1939 en sus artículos 13 y 14 estableció, no sin cierta ambigüedad los delitos oficiales de los altos funcionarios y en el artículo 15 previó las sanciones de destitución e inhabilitación. En el artículo 18 compuesto nada menos que de 72 fracciones, tipificó los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos y en el artículo 19 especificó las sanciones penales, multas y prisión imponibles a quienes cometiesen tales delitos".<sup>5</sup>

Eran los delitos y sanciones de los altos funcionarios de la Federación los comprendidos en los artículos 13 y 15, respectivamente:

### **DELITOS.**

- 1 El ataque a las instalaciones democráticas.
- 2 El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3 El ataque a la libertad de sufragio.
- 4 La usurpación de atribuciones.
- 5 La violación de garantías individuales.

---

<sup>5</sup> OVALLE Favela, José. La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. México, Gaceta Informativa, Año 9, Vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 200.

- 6 Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicio grave a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.
- 7 Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

### **SANCIONES.**

- 1 Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido.
- 2 Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargo y honores por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez.
- 3 Inhabilitación para toda clase de empleos, cargo y honores por el término señalado en el número anterior.

"Estos supuestos delitos no pueden ser tales pues están redactados en forma vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de tipicidad, sirven tan sólo, para regular los llamados juicios políticos; nunca conforman un tipo penal."<sup>6</sup>

En cuanto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, en el artículo 18 se mencionaban una serie de tipos en 72 fracciones, que integraban entre otros delitos los de: usurpación de atribuciones, coalición de funcionarios, cohecho, abuso de autoridad, fraude, peculado, etc;

además de aquellos actos u omisiones que violaran las garantías individuales, "otorgando así una absurda inmunidad a los altos funcionarios de la federación, que equivocadamente atribuye a los demás funcionarios, no mencionados en el artículo segundo de la ley."<sup>7</sup>

Las sanciones a que se hacían acreedores por las faltas cometidas, aludidas en el párrafo anterior eran: multa, privación de la libertad, suspensión, destitución, hasta la inhabilitación, además se establecía fundamentalmente que por las faltas u omisiones cometidas por los funcionarios o empleados en el desempeño de sus funcionarios serían sancionados conforme lo determinan las leyes y reglamentos.

El artículo 8 de esta ley concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales a que se refiere la misma. Haciendo la salvedad de que en los casos de veredicto o sentencia absolutoria, la persona denunciante o acusadora podía ser castigada por el delito de calumnia, siempre y cuando justificara que existieran motivos fundados que la hicieran caer en el error y obrando en beneficio del interés general y no por intención. Así mismo, se estableció claramente que las denuncias anónimas no se tomarían en cuenta.

Por otra parte, tratándose de delitos y faltas oficiales cometidas por altos funcionarios políticos de la Federación y de los Estados, se daban a conocer al Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento ente la

---

<sup>6</sup> CARDENAS, Raúl. **Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**, México, Editorial Porrúa, 1992, p.67.

<sup>7</sup> CARDENAS, Raúl. Op. Cit., p.17.

Cámara de Diputados como Cámara de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

Por lo que respecta a los delitos del orden común, tales funcionarios gozaban del fuero constitucional, de tal suerte desahorados por la Cámara de Diputados.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales compartidas por el artículo 18 de esta ley, cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, remitía en cuanto a la incoación del procedimiento a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales, Federal o del Distrito Federal, según fuere el caso y se desarrollara en forma ordinaria. Una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado junto con su defensor, el juez remitía el expediente – en su caso – al jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos que correspondía.

Estos jurados se establecieron en dos ámbitos de competencia:

- a) Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, con asentamiento en cada uno de los lugares en que residían los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal.
- b) Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, establecidos en cada uno de los



Partidos Judiciales en que residían los Jueces de Primera Instancia en materia penal dentro de su jurisdicción.

Este jurado de Responsabilidades, estaba formado por siete individuos:

- a) Un representante de los Servicios Públicos de la Federación, del Distrito Federal o de la Entidad Federativa.
- b) Un representante de la Prensa.
- c) Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no fuera funcionario ni empleado público.
- d) Un profesor.
- e) Un obrero.
- f) Un campesino.
- g) Un agricultor, industrial o comerciante.

La competencia de estos jurados, era para conocer de los delitos cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación, a excepción de los cometidos por altos funcionarios de la Federación; así como por las

faltas cometidas por aquellos, entendidas éstas como las conductas que la ley no conceptúa como delitos.

Esta ley de 1940, en su título sexto, capítulo II, estableció por primera vez la investigación del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, en su artículo 103 establecía:

“Si durante el tiempo en que algún funcionario o empleado público se encuentra en el desempeño de su cargo; o al separarse de él por haber terminado el periodo de sus funciones o por interpósita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes; en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o el de Distrito federal en su caso de oficio o en virtud de denuncia, deberán proceder con toda eficacia y diligencia a investigar la procedencia de dichos bienes; y el funcionario o empleado de que se trate estará obligado a justificar que son legítimos.”

En este artículo se incluían como bienes, los que correspondían a la esposa, sea cual fuere el régimen matrimonial; de igual manera se procedía con los bienes de los hijos. También se establecía la obligación de todo funcionario o empleado público al tomar posesión del cargo o al dejarlo, bajo protesta de decir verdad, de hacer una manifestación ante la

Procuraduría General de la República, o del Distrito Federal de todos los bienes que poseyera.

#### **1.1.5 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1979.**

En el Diario Oficial de la Federación del día 4 de enero de 1980, fue publicada la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, la cual fue promulgada el 27 de diciembre del año anterior, que vino a abrogar la del 30 de diciembre de 1939, promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas. Esta ley reglamentaba las bases establecidas en los artículos 108 al 114 de la Constitución de 1817.

El maestro José Ovalle Favela, dice que "la nueva ley de 1979, si bien continúa regulando los mismo órganos y los mismos procedimientos que la de 1939 (analizada anteriormente en este trabajo), no recoge la distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios y de los empleados públicos objeto del enjuiciamiento penal a cargo del jurado popular. En la nueva ley se prevén como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, solo aquéllos que la anterior establecía como delitos de los altos funcionarios; y en ellas se regulaban como posibles sanciones sólo la destitución e inhabilitación (artículos 3 y 10). En otros términos, en la nueva ley se suprimió el enjuiciamiento penal de los funcionarios públicos distintos a los mencionados en el artículo 108 constitucional y de los

empleados públicos; y en su lugar se ha establecido una especie de juicio político a cargo de un órgano – *el jurado popular* – que, en principio, no es un – *cuerpo político* – al menos como lo entendía Tocqueville, por los mismos delitos oficiales y con las mismas sanciones que los altos funcionarios, sólo que con un procedimiento diverso, que es el anteriormente previsto para el enjuiciamiento penal".<sup>8</sup>

"La ley de análisis lo que pretende es sustraer – sigue diciendo el maestro Ovalle Favela – de la competencia del jurado popular los delitos oficiales sancionables penalmente, los cuales, convertidos en comunes serán conocidos por los tribunales ordinarios, y dejar al jurado el conocimiento sólo en los delitos oficiales sancionables políticamente. Seguramente este cambio se debe a la desconfianza que, en los medios forenses y políticos, ha producido la actuación de los jurados populares, cuya tendencia hacia la absolución de los inculpados ha sido muy censurada. Pero, en el caso de que éste haya sido el motivo, lo más adecuado habría sido reformar el quinto párrafo del artículo 111 Constitucional, el cual terminantemente establece que los delitos o faltas oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular. De otra manera, puede resultar discutible, a la luz del artículo constitucional, este cambio en la competencia del jurado popular".<sup>9</sup>

Por otra parte, para entrar al análisis de algunos artículos que a nuestro criterio podemos considerar como fundamentales en esta ley,

---

<sup>8</sup> **La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados**, México, Gaceta Informativa, año 1999. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.p. 201 y 202.

<sup>9</sup> *Idem* p. 202.

podemos decir que su artículo primero quedó limitado el principio de igualdad ante la ley.

El hecho de ser funcionario público, otorgaba al individuo una serie de privilegios y obligaciones de acuerdo al cargo que desempeñaba y no de carácter personal; derivándose, que no existía ninguna clase de privilegio que proviniera de la persona propiamente dicha, sino que de manera temporal se sustraía de la ley procesal común, como una postergación del proceso hasta que hubiera producido ciertos actos después de los cuales el sujeto quedaba a disposición de los Tribunales Comunes.

Por tal motivo ningún funcionario o empleado que cometía algún ilícito penal, podía quedar exento de que el Ministerio Público competente ejerciera acción penal, puesto que como persona no tenía ninguna diferencia respecto de los particulares, y sólo quedaba sujeto a los tribunales; en estas consideraciones estaban comprendidos todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

El artículo segundo de la ley en estudio, establecía que los "Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en el ejercicio de este mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales, son responsables por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y

por los delitos y faltas tipificadas en esta ley"; este precepto se encuadra a nuestro criterio a las consideraciones asentadas en el párrafo anterior. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El artículo tercero de esta ley, define a los delitos oficiales como aquellos en que incurren los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, durante su encargo, con motivo del mismo y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Según el Doctor y Diputado Don Ignacio González Rubio, este artículo es la espina dorsal, la esencia, el signo que distingue y en el que se fundan y aglutinan los propósitos e ideas de sus autores.

En el artículo tercero se enuncian los mal llamados delitos oficiales en que pueden incurrir todos los funcionarios y empleados públicos, tanto Federales, del Distrito Federal, como los Gobernadores y Diputados Locales, dando lugar a dos procedimientos distintos; uno político, seguido ante los órganos políticos y por esas mismas razones, presentado ante el Congreso; el otro procedimiento; también de naturaleza política, instaurado contra los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, por el Poder Judicial para someterse al Jurado Popular.

"De esta manera – dice Ovalle – la ley que debería expedir el Congreso tenía que distinguir por una parte, los delitos oficiales que daban motivos al juicio político de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, que debían ser competencia de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, y por otra parte, los delitos oficiales de los demás{ nuestra

constitución dice todos) funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que daban motivo no a un juicio político, sino a uno estrictamente penal, de la competencia exclusiva del Jurado Popular y en el cual las sanciones no debían limitarse a la destitución e inhabilitación sino que podían comprender las previstas en las leyes penales. La sanción impuesta en el juicio político no impedía, por ser sólo una sanción política, que el alto funcionario destituido o inhabilitado fuese procesado por los tribunales penales y se impusiera una sanción penal en caso de que el objeto del juicio político estuviese tipificado como delito tal y como lo previene el segundo párrafo del artículo 111 Constitucional".<sup>10</sup>

En el procedimiento esta ley consagró el sistema bicamaral siendo la Cámara de Diputados quien conocía de las acusaciones y denuncias por delitos y faltas de los Legisladores Federales, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República fungía como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

Por lo que toca al procedimiento para los delitos comunes de estos funcionarios, se efectuaron transformaciones de fondo, como consecuencia de que con base en los artículos 21 y 102 Constitucionales, se facultó al Ministerio Público, para perseguir los delitos e iniciar el ejercicio de la acción penal, que antes correspondía a los Jueces Penales. Siendo así que en la actualidad no puede iniciarse ningún proceso sin intervención del Ministerio Público como titular de la acción penal.

---

<sup>10</sup> CARDENAS, Raúl Op. Cit, p.531.

Por otra parte, la ley establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un Jurado Popular con lo cual reproducía el sistema de su predecesora.

No obstante que esta institución a pesar de los esfuerzos legislativos para arraigarla en nuestro sistema jurídico nunca ha operado con eficacia.

## **TEMA 2**

### **1.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO.**

A través del tiempo, y en todos los países del mundo, unos con mayor desarrollo que otros, se ha tratado de limitar el poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del gobierno, así los éforos en Esparta y los nomofilacos en Atenas, de cierta manera vigilaban a los que en la actualidad calificaríamos de altos funcionarios y tenían, al menos los primeros, facultades de carácter represivo. También podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitaciones, como primer punto de comparación. En la República Romana se reflejó a través de algunas atribuciones restrictivas del senado, entre ellas se encontraba la prohibición que habían establecido para los cónsules en campañas militares de regresar a Roma sin autorización del propio Senado bajo penas severas, y el dramático episodio del cruce del río Rubicón por Julio Cesar.



En la Edad Media los teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de derecho natural y cometía graves abusos con sus súbditos.

De lo anterior, aun y cuando se trataba de normas que tenían por objeto regular las conductas de los gobernados, no es sino hasta en la organización política inglesa cuando los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos en un sentido moderno se desarrolló como muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultades para sancionar a los colaboradores de la Corona que actuaran contra normas que ahora calificaríamos de constitucionales, y que en gran parte tenían carácter consuetudinario, pero algunas fueron consagradas en documentos políticos obtenidos en la lucha contra las facultades autoritarias de los monarcas; para culminar, en el castigo máximo aplicado al soberano mismo.

En España, se desarrollo un sistema bastante complejo de responsabilidad de los funcionarios, inclusive los más elevados, que descansaba en la residencia como procedimiento permanente para exigir cuentas a la gestión de los propios funcionarios en sus diversos aspectos, y uno esporádico, el de la visita, que se practicaba cada vez que la Corona lo estimaba necesario, el cual fue aplicado con frecuencia a los funcionarios de la época colonial.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> FIX Zamudio, Héctor, **Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado**, México, Editorial Miguel Porrúa, 1984

Con el sistema de la división o separación de las funciones, que siguiendo las enseñanzas de Carlos María de Secondat, barón de Montesquieu, se estableció precisamente la distribución del poder entre varios organismos que tuvo y aun tiene por objetivo esencial de que cada uno de ellos sirva de freno y contrapeso a los demás, y uno de estos contrapesos es precisamente la exigencia de la responsabilidad a los funcionarios, lo cual se convirtió en un verdadero dogma del constitucionalismo del siglo XIX.

Dentro de los diversos modelos de la responsabilidad de los servidores públicos en el mundo en relación con la responsabilidad política y la de carácter penal, podemos señalar varios modelos para la sanción de los altos funcionarios, especialmente los pertenecientes al organismo ejecutivo y en ocasiones también al judicial, puesto que una regla casi universal y es la relativa a que estas categorías de responsabilidades exigen a los miembros del legislativo por los mismos cuerpos a los que pertenecen, con la posibilidad, de que la sanción penal se aplique ante los tribunales ordinarios una vez que el organismo parlamentario ha decidido sobre la inmunidad de sus componentes, y toda vez que como ya se señaló existen en todo el mundo, aun y cuando en algunos países su desarrollo es casi incipiente, en este apartado, se tratara de dar una visión panorámica de los diversos instrumentos establecidos para exigir las mencionadas responsabilidades, con una breve descripción de aquellos ordenamientos que han tenido mayor influencia.

### 1.2.1. MODELO FRANCÉS

En primer lugar se encuentran los ordenamientos que encomiendan el enjuiciamiento a organismos especializados, ya sea en forma exclusiva como ocurre con la Alta Corte Francesa, o bien como parte de sus funciones de justicia constitucional, como ocurre con los Tribunales Constitucionales establecidos en varios países europeos de acuerdo con el modelo de la Constitución Federal Austríaca de 1920.<sup>12</sup>

En el sistema francés, debemos destacar que las constituciones revolucionarias, especialmente las de 1791 y 1793, se inspiraron claramente en el modelo británico, puesto que la acusación debía presentarse a la Asamblea Nacional, y el enjuiciamiento ante el Senado, régimen que se conservó en lo esencial durante una buena parte del siglo XIX.

En las leyes constitucionales de 1875 se inició el sistema de conferir el enjuiciamiento a una Alta Corte de Justicia, pero la misma formaba parte del Senado, y en la Constitución actual de octubre de 1958, la citada Alta Corte de Justicia, se considera como un organismo judicial especializado, el que, de acuerdo con el artículo 67 de la citada Constitución, se compone de doce miembros titulares y seis suplentes elegidos de su seno por la Asamblea Nacional y por el Senado, después de cada renovación general o parcial de estas asambleas, correspondiendo a dicha corte elegir al presidente entre sus integrantes.

---

<sup>12</sup> Idem. p. 67

## 1.2.2. MODELO ANGLOAMERICANO

En segundo lugar trataremos el sistema angloamericano, que atribuye al organismo legislativo una función preeminente en la exigencia de la responsabilidad política o también penal de los altos funcionarios del ejecutivo y judicial, así hablaremos del Impeachment Angloamericano.

La responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del gobierno se desarrolló en Inglaterra con el fin de que el Parlamento conquistara atribuciones en su lucha contra la Corona, y al haberse diversificado la responsabilidad estrictamente política, como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento, el sistema británico de responsabilidad implica el enjuiciamiento específico de carácter penal; así el sistema inglés se caracteriza por la acusación de la Cámara de los Comunes ante la de los Lores, esta última constituida para este efecto como High Court of Parliament, que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir del gobierno, en la inteligencia de cuando considera culpable al acusado, no sólo priva de la inmunidad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales, sirviendo como ejemplo la ejecución de Carlos I en 1649, cuyo ejército fue derrotado por Oliverio Cronwell, líder parlamentario, después de haber condenado a muerte a varios de los Ministros del propio monarca, inclusive antes de la lucha armada.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ibidem.

En esta temática tenemos que hablar del sistema norteamericano que fue establecido por el artículo I, sección III, inciso C, de la Constitución Federal de 1787, que atribuye al Senado Federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, (dotados de inmunidad), incluyendo al presidente de la República, siendo en este caso especial que el presidente de la Suprema Corte es quien debe dirigir los debates, en lugar del vicepresidente de la República, quien preside normalmente al propio senado, por lo que se puede decir que la característica peculiar del sistema estadounidense es que la sanción que puede aplicar el Senado Federal, cuando decide con las dos terceras partes de los miembros presentes, implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos estén tipificados como delitos por las leyes penales y puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios, por lo que si bien este modelo se inspiró en el británico, se modificó por el sistema presidencial que introdujo su carta fundamental.

La diferencia con el sistema inglés y los que le seguían en Europa fue señalada certeramente por Alexis de Tocqueville en su clásico libro sobre " Democracia en América" en el que sostiene que la ventaja del juicio político norteamericano sobre el imperante en Europa en su época, era su aparente debilidad, puesto que no aplicaba penas judiciales, sino sólo sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismos hechos tipificados como delitos, en tanto que la Cámara de los Lores de Inglaterra o el Senado en Francia, aplicaban directamente las penas, con lo cual, en su opinión, se afectaba el principio de la división de

podere, criterio que también compartía el clásico tratadista norteamericano y magistrado de la Corte Suprema, Joseph Story.

### **I.2.3. MODELO ESPAÑOL**

En tercer lugar encontramos el modelo español actual, que encomienda al Tribunal supremo el enjuiciamiento de los miembros del Gobierno por lo que se podría denominar judicialista, ya que en la Constitución Española de 1978, la decisión final tanto en la responsabilidad política como en la de carácter penal de los altos funcionarios corresponde, al órgano supremo del poder judicial, por lo que en cierta manera el régimen actual de la Constitución española promulgada el 27 de diciembre de 1978, se originó en la Constitución de Cádiz de 1812, artículos 228-229, en virtud de la influencia inglesa recogida por las constituciones revolucionarias francesas, puesto que según dichos preceptos, la responsabilidad de los Secretarios de Estado debía exigirse ante las cortes, las cuales resolvían sobre la procedencia de la formación de causa, y en caso afirmativo, se suspendía al inculpado y se le remitía al Tribunal Supremo para que lo juzgara de acuerdo con las leyes, y por el contrario, en la Carta Republicana de diciembre de 1931 se sigue el ejemplo de la Constitución Austríaca de 1920, al disponer, el artículo 92, que la responsabilidad civil y penal por infracciones a la Constitución y a las leyes debía exigirse ante las Cortes, a las cuales correspondía ejercer la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

En el régimen actual la responsabilidad política y penal de los Diputados y Senadores, así como del Presidente y los demás miembros del Gobierno, se exige ante la sala penal del Tribunal Supremo, tomando en cuenta que los legisladores no pueden ser procesados sin autorización de la Cámara respectiva (artículo 71, fracciones I y II, de la citada Constitución), y cuando se trata de una acusación contra los miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, cometido en el ejercicio de sus funciones oficiales, la propia acusación sólo puede plantearse a iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo (artículo 102 constitucional).

#### **1.2.4. MODELOS LATINOAMERICANOS**

Las instituciones norteamericanas fueron tomadas como modelo por varias de las cartas supremas expedidas por los países latinoamericanos una vez obtenida su independencia de España, y en mucho influyó la divulgación de los principios del régimen jurídico y político de los Estados Unidos, por el propio Alexis de Tocqueville, incluyendo por supuesto el juicio político, siendo que la Constitución Federal Argentina de 1853-1860, todavía en vigor, la cual sigue en ocasiones casi literalmente el citado modelo en sus artículos 45, 51 y 52, es la que se aproxima al paradigma estadounidense, y de acuerdo con un sector de la doctrina, el procedimiento respectivo puede calificarse de juicio político, pero no puede hablarse propiamente de responsabilidad, puesto que la sanción respectiva se limita a la destitución del funcionario que se considera

culpable, y su enjuiciamiento penal corresponde a los tribunales ordinarios, y en los términos del artículo 45 de dicha carta federal, compete a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los Secretarios de Estado, a los Ministros de la Suprema Corte y de los Tribunales Superiores por su desempeño, así como por delitos cometidos en el ejercicio de sus facultades. Por lo que respecta a los delitos comunes, el propio senado se limita a realizar un antejuicio en el cual decide si hay lugar a formación de causa, por la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes.<sup>14</sup>

En lo referente al juicio político en sentido estricto, el artículo 51 de la Constitución Federal Argentina, dispone que el procedimiento que se sigue a los altos funcionarios acusados por la propia cámara de Diputados debe ser público, y que cuando el enjuiciado es el Presidente de la República, en la misma forma que en Estados Unidos, el Senado debe ser dirigido por el presidente de la Corte Suprema. Por lo que respecta a la sanción, si el Senado por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes, considera culpable al acusado, sólo se le puede imponer la destitución e inhabilitación del alto funcionario respectivo, el cual puede ser sometido a los tribunales ordinarios si su conducta está tipificada en el Código Penal.<sup>15</sup>

También vale la pena señalar a la Constitución federal brasileña de 1967, en su texto reformado en 1969, que también sigue en lo esencial al sistema norteamericano en cuanto corresponde a la Cámara de

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Idem. Pp. 63 y 64.



Diputados declarar la procedencia de la acusación contra el Presidente de la República y los Ministros de Estado, y compete al Senado Federal decidir sobre la responsabilidad oficial de los citados funcionarios, así como también enjuiciar por la misma causa a los Magistrados del Supremo Tribunal Federal y al Procurador General de la República, y sólo por lo que se refiere al juicio político del Presidente de la República se señalan las causas de responsabilidad, es decir, actos que atentan contra la Constitución Federal, específicamente determinados. También se establece que si la Cámara de Diputados declara procedente la acusación por el voto de dos tercios de sus miembros, lo que implica la suspensión de las funciones presidenciales, la decisión sobre la responsabilidad corresponde al Senado Federal cuando sea de carácter político y al Tribunal Supremo Federal, si se trata de delitos comunes u ordinarios. Al citado Tribunal Supremo corresponde también decidir sobre la responsabilidad penal del vicepresidente de la República, los Diputados y Senadores Federales, los Ministros de Estado y el Procurador General de la República.

Asimismo en México, la influencia angloamericana, se vio reflejada en los artículos 37 al 41 de la Constitución yucateca promulgada el 16 de mayo de 1841, ya que de acuerdo con el procedimiento regulado por los mencionados preceptos, que recibe la denominación de "juicio político", tanto el Gobernador como los Secretarios del Despacho y los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, podían ser acusados ante la Cámara de Diputados del Entidad Federativa por infracciones de carácter oficial, y si dicha Cámara consideraba que había lugar a la acusación, correspondía

que la destitución e inhabilitación, pero si los mismos hechos están tipificados como delitos, su sanción penal corresponde a los Tribunales ordinarios.

En nuestro régimen constitucional ha predominado la influencia norteamericana, que se introdujo en la Constitución yucateca de 1841, y que se combinó en el texto original de la Constitución Federal de 1857 con algunos aspectos del sistema judicialista, y del británico cuando se restableció el Senado en las reformas de 1874. La Constitución federal vigente volvió al ejemplo estadounidense tanto en el título IV anterior, como en las reformas aprobadas en diciembre de 1982.

Cabe señalar que actualmente en México, se trata de hacer una revisión a fondo en cuanto a la materia de responsabilidades de los funcionarios, lo cual ha originado que diferentes partidos políticos hayan presentado propuestas de reformas en este sentido.

Uno de los proyectos tal vez mas ambiciosos e innovadores que se pretendían llevar a cabo, era la creación de un Órgano Superior de Fiscalización, del cual se habla en Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, y en el que se establecía su creación.

En virtud de los últimos acontecimientos políticos, y en relación a las declaraciones del Presidente electo de México Vicente Fox Quesada, ante los medios de comunicación, en el sentido de que esta materia debe de reformarse, y la posible desaparición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual tiene como funciones principales, vigilar

la correcta aplicación del gasto público, siendo el Órgano de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, así como conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de su competencia, que puedan constituir responsabilidad administrativa (artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus XXV fracciones), origina la necesidad de analizar los proyectos de iniciativas de ley en la materia.

Las tres iniciativas de reforma constitucional y legal que en relación a la creación del Órgano Superior se han presentado, coinciden en cuanto al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal y al órgano encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos, aun y cuando los medios que se proponen para lograrlo son distintos.

En la iniciativa de reforma Federal presentada por el Ejecutivo Federal y los Diputados del Partido Acción Nacional, son coincidentes en cuanto a la derogación de las fracciones II y III, del artículo 74 Constitucional, igualmente las dos iniciativas, coinciden en señalar como funciones sustantivas del órgano superior de fiscalización, las de fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de recursos de los poderes de la Unión y de las Entidades Públicas Federales, así como investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en estas actividades.

La diferencias entre las iniciativas del Ejecutivo Federal y del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, son: la denominación del Órgano, ya sea como de Superior de Fiscalización o Órgano de Auditoría

o Fiscalización; ámbito de la reforma a la fracción XXIV del artículo 73 Constitucional; el concepto de "informes parciales" previos que introduce la iniciativa del ejecutivo, y que la de Acción Nacional no retoma; naturaleza de órgano de dirección, colegiado o unitario; forma de designación del titular o titulares, y en su caso; duración en el cargo y causas de remoción; requisitos para su designación; si bien es cierto que ambas iniciativas coinciden por cuanto a los impedimentos e inhabilitación; también difieren respecto de la característica esencial del órgano; autonomía de gestión o autonomía técnica; difieren igualmente por cuanto a las visitas domiciliarias propuestas por el Ejecutivo, y el establecimiento de sistemas, métodos y normatividad de la contabilidad gubernamental por parte del órgano de auditoría, aspecto este que propone Acción Nacional. Estos temas también son abordados en la iniciativa de reforma legal del Partido de la Revolución Democrática.

Otra clasificación que podemos considerar en el derecho comparado es la que lo divide en tres modelos esenciales: el primero, constituido por el sistema angloamericano que ha tenido una gran influencia en América Latina. Dentro del mismo podemos distinguir entre el Británico y el Norteamericano; pero ambos otorgan preeminencia al organismo legislativo para resolver sobre la responsabilidad de los miembros del gobierno, pero en tanto que el primero determina la aplicación de sanciones penales por el Parlamento, puesto que el propio gobierno depende en su permanencia de su aprobación, en la Constitución de los Estados Unidos, el Senado sólo puede destituir e inhabilitar al funcionario culpable, y corresponde a los Tribunales Comunes aplicar las sanciones penales.

El segundo modelo es el que podemos calificar como judicialista y está regulado por la Constitución Española en vigor, promulgada en diciembre de 1978, puesto que dicho ordenamiento fundamental atribuye al Tribunal Superior el enjuiciamiento de los altos funcionarios por los delitos que cometan.

En tercer lugar, se puede señalar a los ordenamientos que atribuyen a un organismo especializado el juzgamiento de los altos funcionarios; sistema que puede asumir dos modalidades: el de la Constitución Francesa de 1958, que confiere la competencia exclusiva a una Alta Corte de Justicia, formada por Diputados y Senadores elegidos por las Cámaras respectivas cuando existe un cambio en su composición; y el que podemos calificar como Sistema Austríaco, que atribuye a la Corte o Tribunal Constitucional, entre otras atribuciones de justicia constitucional, aplicar sanciones a los altos funcionarios del Gobierno.

Por último en nuestro régimen constitucional ha predominado la influencia norteamericana, que se introdujo en la Constitución Yucateca de 1841, y que se combinó en el texto original de la Constitución Federal de 1857 con algunos aspectos del sistema judicialista, y del británico cuando se restableció el Senado en las reformas de 1874. La Constitución Federal vigente volvió al ejemplo estadounidense tanto en el título IV anterior, como en las reformas aprobadas en diciembre de 1982.

## **CAPITULO 2**

### **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

#### **2.1 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

- 2.1.1 CONCEPTO
- 2.1.2 FUNDAMENTO LEGAL
- 2.1.3 SUJETOS
- 2.1.4 CAUSAS
- 2.1.5 SANCIONES

#### **2.2 SERVICIO PÚBLICO**

- 2.2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO
- 2.2.2 VALORES DEL SERVICIO PÚBLICO

#### **2.3 TESIS JURISPRUDENCIALES**

## **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

Como ha quedado debidamente asentado en el capítulo anterior del presente trabajo, del Título Cuarto de nuestra carta magna y en las formas legales de 1982, se desprenden cuatro tipos de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa que estudiaremos ampliamente por ser base de esta exposición.

### **2.1 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

En la exposición de motivos que fue turnada al Poder Legislativo para la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos vigente, el titular del Poder Ejecutivo Federal argüía una deficiencia obvia a nuestra legislación, ya que hacía falta un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin perjuicios de las de naturaleza penal, política y civil.

En las reformas al Título IV de nuestra Carta Magna, se establecieron las bases de la responsabilidad administrativa, en que se incurría por actos u omisiones cometidos por los servidores públicos que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia, que orientan a la Administración Pública y garantizan el buen servicio público.

A efecto de entender lo que es la Responsabilidad Administrativa, primero diremos que un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

En virtud de que el derecho es un todo, en el cual existen divisiones por necesidades didácticas, legislativas y profesionales, en la Constitución se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos que son: la constitucional, la administrativa, la penal y la civil, por lo que se describirán brevemente cada una de ellas, a efecto de entender la responsabilidad administrativa:

**Responsabilidad Civil:** la responsabilidad civil o patrimonial, implica la obligación de los juzgadores de resarcir a los participantes en proceso o a los terceros afectados con las resoluciones que en el mismo se dicten, de los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado con su deficiente o indebida actuación, cuando la misma hubiese sido negligente o dolosa, pero que en la evolución de las instituciones jurídicas de nuestra época esta relacionada con la responsabilidad de carácter patrimonial, es la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. Es la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.<sup>16</sup>

Sus elementos son: un hecho ilícito, la existencia de un daño y un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

---

<sup>16</sup> BORJA Martínez, Manuel, **La responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades**, México, Ed. INAP, Práxis 60, 1984.



El concepto de acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, es decir, que el agente ha obrado con la intención de causar el daño o este se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención, cuidado o impericia.

El daño es la lesión a los bienes valubles o no en dinero, como pueden ser los causados a la persona en sus bienes materiales, en su vida, su intimidad, sus afectos, la salud, etc. La relación de causalidad consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.

La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de restablecer la estimación anterior y, cuando ello no sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo, del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en pago de los gastos judiciales.

La particular situación que presentan los trabajadores del estado los sujeta a una regulación especial, por lo cual pueden ser responsables, penalmente, civilmente, políticamente y administrativamente.

En el título IV de la Constitución, en particular el artículo 109, establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, y en el párrafo octavo del artículo 11, señala que pueden generarse a cargo de cualquier servidor público, que podrán exigirse mediante demanda, la responsabilidad civil, por daños y perjuicios causados por servidores públicos en sus funciones.

En sentido estricto, y en términos de la Teoría del Órgano, ésta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedo establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, manifiestan la voluntad del estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Sin embargo, sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física.

Las leyes administrativas como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado por los actos u omisiones que les sean imputables.

La responsabilidad civil se integra de los siguientes elementos:

- a) Los sujetos
- b) La acción u omisión
- c) El daño; y
- d) El nexo causal.

El responsable directo será la persona física, pero si el sujeto actuó en ejercicio de sus funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un

responsable subsidiario, que es el estado, lo cual no sucede en el supuesto que la actuación ilícita no se hubiese realizado con ese carácter.

**Responsabilidad penal:** es el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el capítulo X del Código Penal que comprende los artículos del 212 al 214, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, sancionando también a los copartícipes del mismo, y que son:

- ◆ Ejercicio indebido del servicio público.
- ◆ Abuso de autoridad.
- ◆ Coalición de servidores públicos.
- ◆ Uso indebido de funciones.
- ◆ Conclusión.
- ◆ Intimidación
- ◆ Ejercicio abusivo de funciones.
- ◆ Tráfico de influencias
- ◆ Cohecho
- ◆ Peculado
- ◆ Enriquecimiento ilícito

En materia penal existe la protección constitucional (malamente denominado fuero), la cual es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública, el cual impide proceder penalmente en contra del funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, lo que se denomina declaración de procedencia.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

**Responsabilidad Política:** es la que se hace valer a través del Juicio Político de Responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional, las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En el artículo 109 Constitucional fracción I, señala que se impondrán, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

Los sujetos que puedan incurrir en responsabilidad política, se encuentran enunciados en el artículo 110 Constitucional y son: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, es decir de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración política a nivel federal se genera, además por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recurso federates, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

Cabe señalar que existe un problema, ya que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes, y las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110

de la Constitución, y en el 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

El juicio político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, por lo que se atribuye a un cuerpo político su conocimiento.

El juicio se desarrolla ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su sección instructora, practica las diligencias encaminadas a la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formula sus conclusiones determinando inocencia del encausado o su probable responsabilidad. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales a partir del día siguiente a que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación resolverá lo que proceda. En caso de que la resolución sea acusatoria, se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia para que dé lectura a las conclusiones que le presenten y escuche a las partes, para que se proceda a la votación, que debe de ser de las dos terceras partes por lo

menos, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en se inició la instrucción.

**Responsabilidad Administrativa:** se exhibe a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben observar en el despacho de sus empleos, cargos y comisiones. La responsabilidad administrativa o disciplinaria se traduce en la imposición de sanciones disciplinarias que van desde la amonestación hasta la suspensión temporal, y en los supuestos más graves en la destitución del funcionario responsable o inclusive en su inhabilitación, que imponen los órganos superiores de los diversos tribunales tomando en consideración que a ellos corresponde el gobierno de los respectivos sectores judiciales.

El concepto de la responsabilidad de los servidores públicos es muy complejo y asume varios significados, puesto que puede dividirse en cuatro categorías: política, penal, administrativa y patrimonial o civil.

En realidad cuando se examina la responsabilidad de los funcionarios, la atención se centra sobre los de carácter político y penal, puesto que las otras dos se aplican sin distinción a todos aquellos que colaboran en las actividades públicas no sólo de las dependencias directas del Estado, sino inclusive respecto de las que se efectúan en los organismos descentralizados y las empresas públicas.

De lo anterior podemos concluir que aún cuando el derecho disciplinario de la función pública tiene relación con el derecho civil, el

penal y el laboral entre otros, tiene sus propias características que lo distinguen y lo hacen diferente, además de que necesita una regulación específica basada en la protección de los intereses de carácter público prevaleciendo sobre los de carácter privado entre otras, haciéndolo una rama especializada.<sup>17</sup>

Es importante advertir que los alcances son los de disciplinar a un empleado, sin alcanzar la naturaleza penal, diferenciando entre los delitos y las infracciones administrativas, por lo que las sanciones serán diferentes y serán seguidos por diferentes procedimientos, por lo que también se debe aplicar por autoridades diferentes.

De lo anterior se identifica al poder disciplinario del estado como una facultad derivada de un poder público, no de una relación contractual, ya que tiene su fundamento en el interés general de que el ejercicio de la función pública se manifieste conforme a lineamientos superiores que mantengan la mística del servicio público, partiendo del estudio de las obligaciones que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, y continuamos con el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa y la correspondiente facultad disciplinaria, identificada como el ejercicio de un poder público, delimitándolo frente al campo de la disciplina patronal que, en su carácter eminentemente de prestación, es rebasada por un interés público que justifica el ejercicio de la autoridad estatal, por lo que los actos de imposición de sanciones deben ser tratados como actos de

---

<sup>17</sup> Ibidem.



autoridad, con sus características de presunción de validez y efectividad, y sus requisitos constitucionales de fundamentación, motivación y debido al proceso.

Así se concluye en la necesidad del derecho disciplinario de la función pública como una estructuración de una rama especializada del derecho, con los principios e instituciones del fenómeno disciplinario, a partir de una legislación uniforme que establece sus propios valores, sujetos, obligaciones, infracciones, sanciones y procedimientos.

### **2.1.1 CONCEPTO.**

El concepto de responsabilidad administrativa se puede extraer del primer párrafo del artículo 47 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y es aquella que procede por actos u omisiones de los servidores públicos que afecten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La responsabilidad administrativa tiene un fin primordialmente disciplinario.

"La responsabilidad administrativa se deriva de la obligación que tiene el servidor público de aguarde la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes

ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encaran, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tal ordenamiento señalen"<sup>18</sup>

### **2.1.2 FUNDAMENTO LEGAL.**

Las bases de la responsabilidad administrativa se encuentran comprendidas en el Título Cuarto Constitucional, particularmente en sus artículos 109 fracción III, 113 y 114 y en el título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria de aquella.

Es por eso que el artículo 109 Constitucional, establece: "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 para sancionar a quienes, teniendo ese carácter incurran en responsabilidad".

Y en su fracción III dice que "se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanción sanciones de la misma naturaleza".

---

<sup>18</sup> BURGOA Orhuela, Ignacio. Revista Mexicana de Justicia, No Especial, Sep. 1980, P. 88 y 89.

Este precepto Constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones políticas, penales o administrativas, se desarrolla automáticamente y no podrán imponerse por sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En concordancia con lo anterior, el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que " los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollan, debiendo las autoridades competentes turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No pudiéndose imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Por su parte, el artículo 23 de la propia Constitución 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.

"El ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, le corresponde exclusivamente a la propia Administración Pública, pretendiendo con ello salvaguardar y preservar su buen y adecuado funcionamiento. El ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar, se inicien otros procedimientos de diferentes naturaleza y ante autoridades diversas".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> **Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1985, p.10.

Las sanciones, son consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que prescribe el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que más adelante veremos, pueden materialmente coincidir con los elementos constitutivos de acuerdo con el Código Penal.

"Tanto la Ley citada, como el Código Penal, establecen sanciones de la misma naturaleza respecto a conductas materialmente iguales, siendo necesario aclarar que en la aplicación del sistema de responsabilidades se van a preservar los principios consagrados por los artículos 23 y 109 Constitucionales, de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y de que no podrán imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Si bien es cierto que las sanciones previstas por ambos ordenamientos son de la misma naturaleza, también es cierto que encuentran numerosas diferencias entre si (objeto, origen, finalidad, procedimiento, etc.), por lo que es necesario analizar la operatividad de dicha garantía, distinguiendo las condiciones de su efectividad.

- Identidad de conducta e;
- Identidad de sanciones.

El hecho de que tanto el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 Constitucional, disponen que los procedimientos para la aplicación de

sanciones, se desarrollan automáticamente, sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios en la Administración Pública frente a la independencia del Poder Judicial. Por esto equivale a que el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo, dependiendo de la gravedad y peculiaridad de circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollándose simultáneamente o iniciarse con posterioridad, pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor público implicaron a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que, en su esfera propia, la Administración Pública inicie previa, simultáneamente o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo de una posterioridad que les es propia y exclusiva.

El alcance del principio ***Non bis in ídem*** es el de una garantía de seguridad jurídica consagrada a favor del particular; su eficacia opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el Juez apliquen a la misma conducta sanciones de igual naturaleza.

De ello se infiere que la autonomía a que se refiere el artículo 109 Constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el Juez de la Jurisdicción Penal, con relación a la misma conducta infractora; pero de ello no se sigue que frente al principio de garantía,

puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta".<sup>20</sup>

Por último, podemos decir que los procedimientos tanto administrativos como penales pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no podrán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

El artículo 113 Constitucional, como ya se dijo, regula también la responsabilidad administrativa al señalar:

Las leyes sobre responsabilidad administrativa 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 y omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder a tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por último el artículo 114 párrafo tercero de nuestra Carta Magna, establece:

---

<sup>20</sup> **Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades**, Op. Cit., p.p. 11,12 y 13.

"La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de sus actos u omisiones a que se hace referencia en la fracción III del artículo 10 Constitucional. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".

### **2.1.3 SUJETOS.**

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalan quienes son los sujetos de la responsabilidad administrativa y dice que "Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley".

Y el artículo 2º dice que "son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales".

Con estos dos preceptos y el concepto de servidor público asentado anteriormente, se da el principio de igualdad ante la Ley, en virtud de que no se comprende rango, jerarquía, origen o particulares del empleo, cargo o comisión desempeñados.

Sin embargo el titular del Poder Ejecutivo sólo puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por ultimo, los servidores públicos sujetos al Juicio Político, quedarán excluidos de la responsabilidad administrativa.

#### **2.1.4 CAUSAS.**

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, indica en forma detallada las causas por las cuales un servidor publico puede ser sujeto a la responsabilidad administrativa y por consecuencia a las de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario y a las sanciones correspondientes.

Estas obligaciones están contempladas de manera específica en el artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna y su afectación por parte de los servidores públicos dan como resultado la aplicación de sanciones administrativas.

Por su trascendencia en el orden establecido las podemos explicar de la siguiente manera:

**LEALTAD.** "Es el deber de lealtad u deber supremo comprensivo de los demás deberes. De cualquier modo que sea, debe ser considerado como el preeminente y en caso de que pudiera hallarse en oposición con



los demás deberes, debe prevalecer", esto según Manuel María Díez en su libro *Manual de Derecho Administrativo*.<sup>21</sup>

A través de tal obligación se impone a los servidores públicos la obligación moral y jurídica de fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico respectivo.

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

**LEGALIDAD.** Por cuanto hace a la obligación de legalidad que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cabe señalar que ella además de una obligación viene a constituir un principio jurídico que deben observar todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus actividades públicas, lo cual implica que su atención debe hacerse de acuerdo con la ley, ya que las autoridades sólo pueden actuar de acuerdo con la autorización que la ley les otorgue.

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

**IMPARCIALIDAD.** Esta obligación impone a los servidores públicos a dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con

---

<sup>21</sup> DIEZ Manuel, María. **Manual de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México, 1990. Tomo II, p. 106.

ellos con motivo de las funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos en perjuicio de otros; es decir, para no actuar con preferencias personales.

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

**EFICIENCIA.** Esta obligación se impone a los servidores públicos con respecto a los resultados materiales que esperan en su actuación. Por ello, con tal obligación se establecen reglas de celeridad y prontitud, sencillez o simplicidad y economía, en el desarrollo de la gestión pública. Por tanto todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá actualizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionaron, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de función pública.

Entre las responsabilidades que tienen los servidores públicos de acuerdo al artículo citado son las siguientes:

- ◆ Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le fue 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.

- ◆ 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.
- ◆ Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas al trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- ◆ Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- ◆ 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 pueden 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.
- ◆ 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 del bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o

cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique interés en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

- ◆ Desempeñar en 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 su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o terceros con los que tenga relaciones profesionales o de negocios.
- ◆ Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley.
- ◆ Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.
- ◆ Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

### **2.1.5 SANCIONES.**

Antes de entrar al análisis correspondiente a las sanciones administrativas establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consideramos importante primero enunciar de manera breve los elementos atenuantes establecidos en el artículo 54 de la misma Ley en comento, para la imposición de las sanciones que en esta parte estudiaremos

Para la imposición de sanciones a los servidores públicos, por responsabilidades en el incumplimiento de sus obligaciones encomendadas en su empleo, cargo o comisión, se tomaran en cuenta, como ya se dijo, los siguientes elementos:

- ◆ La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticos que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten basándose en ella.
- ◆ Las circunstancias socioeconómicas del servidor público responsable.
- ◆ El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor.
- ◆ Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- ◆ La antigüedad en el servicio.

- ◆ La reincidencia en el, incumplimiento de sus obligaciones.
- ◆ El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Como se puede comprender de la consideraciones anteriores, el juzgador en esta matrería, no deberá medir con el mismo criterio a un servidor público de nivel bajo que carezca de preparación, medios económicos, etc., y a otro de nivel de manos medios o superiores; consideramos que a quien se debe sancionar en forma más severa es a éste último.

Podemos decir que el artículo 113 constitucional, señala las sanciones aplicables a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, consistiendo estas en: suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. La Ley de Responsabilidades citada, señala también, como sanción, el apercibimiento público o privado y la amonestación pública o privada.

La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

El fin que se persigue es:

- a) Mantener la observancia de las normas (cumplimiento forzoso).
- b) Cuando no logra contener el cumplimiento de la norma, se podrá obtener una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etc.

En materia de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el ilícito, es un hecho consumado, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del derecho disciplinario.

La disciplina es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga puede ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica. De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

Las infracciones que cometen los servidores públicos, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamamos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podremos particularizarlas como sanciones disciplinarias.

#### ♦ **CARACTERÍSTICAS:**

Primero sólo se aplican a los servidores públicos, sin tener que adecuarse al tipo como en el derecho penal, ya que el sólo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública de nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación ni tienden esencialmente a



obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, sino que responde a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales.

#### ◆ TIPOS

Así mismo, podemos recalcar que el artículo 53 citado, señala cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad; de conformidad con un criterio de gravedad de la falta, éstas deberán determinarse desde las de mero impacto punitivo, hasta las de mayor castigo y prevención; desglosaremos pues las que establece este artículo:

**APERCIBIMIENTO:** Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público, del que se trate, para que haga o deje de hacer determinada cosa y de no obedecer obtener una sanción mayor.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial ( una advertencia) de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva. Es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, para que no vuelva a incurrir en ella. Esta sanción requiere que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto.

**AMONESTACIÓN:** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento del servicio

público. Consiste en acusar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

En sentido estricto la amonestación no es una sanción ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede cometer, por lo que es una advertencia que pretende hacer conciencia en el infractor.

La amonestación, en su origen trata de prevenir la comisión del delito.

La diferencia esencial en la regulación de estas dos sanciones, en los términos de la legislación penal, consistente en que en el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en el ilícito, en tanto que la amonestación no.

Esas dos sanciones pueden ser públicas o privadas. Se entiende por privada el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal sin que deje constancia documental de su imposición por la escasa importancia del asunto. En tanto será pública, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerite que el apercibimiento o la amonestación queden asentadas por escrito e integradas al expediente que corresponda al sancionado.

Cuando el apercibimiento y la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que

deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio será el Diario Oficial de la Federación.

Si bien es cierto que todas las sanciones deben constar por escrito en términos de Ley, también lo es por razones de carácter práctico, y de acuerdo con la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico: si la falta en cuestión es de escasa importancia, a juicio de éste podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, pues de otra manera se atentaría al más elemental principio de economía y sencillez, exigiéndose la suspensión de todo el procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación, para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación, lo cual entorpecería el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la Ley.

**SUSPENSIÓN:** Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público el desempeño de un empleo, cargo o comisión por un determinado tiempo.

En la Ley en materia se regulan dos tipos de suspensión: la que tiene carácter de sanción y esta prescrita por el artículo 53 fracción III y la que está señalada en el artículo 64 fracción IV, la cual no tiene la misma naturaleza, pues se trata de una norma de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado, por lo tanto es solo una medida precautoria.

Cabe diferenciar la suspensión como sanción y la suspensión temporal como medida procedimental.

Existe un problema al hacer la diferenciación entre la situación de empleados de base y de confianza, aunque en la fracción I del artículo 56 se dispuso que la suspensión sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción respecto al tipo de trabajador, pero se puede suponer que la suspensión sólo puede ser aplicable por el superior jerárquico cuando se trata de servidores públicos de confianza, lo cual se refuerza con el artículo 75, que dice " tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente ".

Se tendrá entonces que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión del servidor público estará sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera de que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate, por lo que de ser así, se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que corresponda, en el caso de que dicho procedimiento existiera.

Cabe aclarar que la suspensión como sanción no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses.

**DESTITUCIÓN DEL PUESTO:** Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley, que dará como consecuencia la terminación de la relación laboral.

Esta destitución será aplicable directamente por el superior jerárquico a los servidores públicos de confianza y por lo que respecta a los servidores de base, se hará efectiva por el órgano jurisdiccional competente.

Al analizar los dos tipos de sanción, advertimos que la ejecución de las mismas impuestas a los servidores públicos de carácter administrativo se manifiesta de distinta manera, dependiendo del régimen laboral que les es aplicable.

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

No obstante que es la ley la que hace la distinción entre servidores públicos de base y de confianza, omite regular las causas que dieron origen a dicha destitución y no contempla las diferencias jurídicas que produce una resolución administrativa a estos trabajadores.

Sin embargo la guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, dispone que en ambos supuestos el procedimiento será substanciado por el artículo 64 de la propia ley y que si se desprende responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos regidos por cualquiera de los dos regímenes, se les impondrán sanciones que la misma ley contempla y tal imposición traerá consigo una

consecuencia jurídica, pero esta varía dependiendo de la naturaleza de la relación laboral.

Así tenemos que la suspensión o destitución que se imponga al servidor público de confianza servirá de base para rescindir la relación laboral de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Por otra parte para la imposición de sanciones a los servidores públicos de base, deberán respetarse en todo momento los derechos laborales y sindicales que le asisten, como la dispone el último párrafo de primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que preserva los derechos sindicales de los servidores públicos.

La resolución sancionadora en este sentido que recaiga en contra del servidor público de base será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demanden la rescisión de la relación de trabajo o la suspensión del mismo en los términos previos por las leyes respectivas y ante los tribunales laborales competentes.

Persiste el problema que sigue a la imposición de las sanciones administrativas por la autoridad administrativa, se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo, es la autoridad laboral.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia

laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel Constitucional, en los términos de los artículos 109, 111 y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo primeramente de los superiores jerárquicos, y de los órganos de control de las dependencias, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada.

Existen dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control de las dependencias de la administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de Contraloría.

La imposición de las sanciones disciplinarias constituyen actos de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón de un *status activae civitatis*.

Las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tiene la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

La resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción, validez y de ejecutividad.

La validez, como presunción *juris tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .

La ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique.

Para evitar la confusión entre los ámbitos del derecho laboral y el administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, la responsabilidad para el patrón, la resolución firme de autoridad administrativa. Resulta imperante cambiar la expresión demandar por imponer en las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se dará plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la administración



pública, que, como quedo expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

**SANCIÓN ECONÓMICA:** Esta es aplicable cuando por el incumplimiento previsto en el artículo 47 de la Ley, se obtiene un beneficio económico o se cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal. El procedimiento para aplicar esta sanción se hace de manera especial, pues está comprendida en el artículo 55 de la propia Ley, que señala en su primer párrafo que se llevará a cabo una sanción por el lucro obtenido y otra por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento a las obligaciones aludidas.

Consideramos necesario hacer un análisis de carácter formal respecto a la interpretación jurídica de la expresión *lucro indebido*; en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan los principios que rigen el servicio público, siendo la fracción XVI las que establece literalmente que el servidor público deberá "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 el o para las personas a las que se refiere la fracción XIII"; de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido, siempre y cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

- ◆ Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del empleo, cargo o comisión.

- ◆ Que el servidor público disponga en su provecho o a favor de los sujetos a que se refiere la fracción XIII de la ley citada, recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

Podemos concluir que el Lucro Indebido de acuerdo a la referida ley, es cualquier beneficio adicional a los señalados en las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 47 en cita, que favorezca a los servidores públicos y que no se justifique en base a la legal contraprestación que el Estado es otorga por sus servicios. De tal suerte que la mera distracción de bienes o recursos del Gobierno Federal, que realicen los servidores públicos para su uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerarlo *Lucro Indebido*, entendiéndose por distracción la contravención a la finalidad jurídica de la administración de dichos bienes o recursos.

En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades de servidores públicos, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, hace suponer que estas sanciones pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario al mandato constitucional de referencia.

Se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos, que regulan el fingimiento de los pliegos de responsabilidades los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, a partir de enero de 1983, las disposiciones que establecían el fincamiento de pliegos definitivos de responsabilidades quedaron derogados, por mandato del artículo primero transitorio de este ordenamiento.

Se desprende del artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, que al referirse a la sanción económica incluye a la indemnización para cubrir los daños y perjuicios causados.

Al reformar el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal eliminando el texto de su fracción X, que se refería a las responsabilidades que afectan a la Hacienda Pública, y no incluirlas en forma expresa en el 32 bis del mismo ordenamiento, debe entenderse que ya no se considera necesario, debido a que quedaban comprendidos en las fracciones XVII de este artículo.

No se reformaron los artículos 45, 46, y 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que señalan las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto para fincar los pliegos de

responsabilidades, así como el 49, relativo a las Correcciones disciplinarias, puesto que el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública ya no se realizarían conforme a estos artículos, que quedaron derogados tácitamente, por la existencia de un nuevo procedimiento, regulado en la nueva ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Si no se pensara de esta forma resultaría que la Secretaría de Programación y Presupuesto, seguiría siendo la competente en la materia.

Por lo tanto, si las disposiciones relativas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores se oponen a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia del fincamiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por mandato del artículo primero transitorio de la última de las leyes citadas, quedaron derogadas, esto tiene además la lógica de todo el procedimiento administrativo, que requiere la aplicación de las disposiciones relativas a los medios de defensa y a la prescripción de las facultades para sancionar, ya que sistemáticamente la Secretaría de la Secretaría de Contraloría de la Federación ha negado que el fincamiento de pliegos de responsabilidades, constituya una sanción, por lo que en su contra no procede el Recurso Administrativo establecido en los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que le sean aplicables las normas de extinción de las facultades sancionadoras que regula el artículo 78 del propio ordenamiento, por lo que, se ha pretendido aplicarles las reglas de la caducidad que para las contribuciones establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

Las sanciones económicas adquieren el carácter fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del último párrafo del artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las cuales se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, como son la preferencia y su ejecutividad, en razón de que representan ingresos que el estado requiere para la realización de sus fines.

Es lógico y congruente que la sanción económica incluya tanto la multa como la reparación del daño, y que en la sanción que se imponga así se especifique.

La fracción IV del artículo 56 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de consignar que la sanción económica comprende la multa hasta de dos tantos, de acuerdo a la motivación procedente en los términos del artículo 54, así como la reparación del daño causado, eliminando el texto actual de dicha fracción, que sólo repite la competencia que ya está precisada en el artículo 60 de la propia ley.

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

No podrá darse la inhabilitación cuando el servidor público siga prestando o ejerciendo un empleo, cargo o comisión, primero para darse esta sanción, debe estar separado de su función.

El artículo 63 de la multicitada ley, en términos generales establece que se podrá abstener de sancionar al infractor por una sola vez, cuando se trate de hechos que no revisten gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, en el daño ocasionado por éste, si lo hubiere, no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por último el artículo 76 de la Ley en su última parte, señala que cuando exista confesión del incumplimiento de las obligaciones del servidor público, se le impondrá dos tercios de la sanción aplicable si la falta fuera de naturaleza económica. En cuanto a la indemnización, en las mismas circunstancias, será suficiente que se cubran los daños y perjuicios, quedando a juicio de quien resuelva la aplicación o no de la sanción administrativa correspondiente.

**La facultad sancionadora y el poder sancionador:** Una facultad de la autoridad para la imposición de sanciones la tiene el superior jerárquico, presentándose complicaciones, por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el estado: el servicio público, industriales, comerciales, lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

La calidad del trabajador cambia cuando es un servidor público que tiene funciones oficiales, lo cual ha provocado la necesidad de expedir

diferentes ordenamientos jurídicos para cada grupo de trabajadores, creando regímenes diferentes, lo cual ha impedido la estructuración de un derecho laboral burocrático uniforme, además de dar lugar a diversos procedimientos y órganos procesales para la solución de los conflictos que generan estas relaciones con el Estado.

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria, ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultada de corregir a los trabajadores a favor del patrón por lo que pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario.

Se puede diferenciar plenamente un régimen estrictamente laboral, de carácter prestacional y de contenido material, frente a un régimen disciplinario, de contenido axiológico de la función, que tiende a la preservación de valores sustanciales por la participación en el delicado ejercicio de una función de carácter público, por lo que subsisten dos regímenes de naturaleza, contenido y fines diferentes, con procedimientos y autoridades autónomas.

Mediante las reformas del título IV de la Constitución, la inclusión del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al crear la Secretaría de la Secretaría de Contraloría de la Federación y las Contralorías Internas, como órganos encargados del

ejercicio de la potestad disciplinaria en la administración pública federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para juzgar la legalidad del ejercicio de esta potestad.

## **2.2 SERVICIO PÚBLICO:**

Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continúa y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, se concreta a través de prestaciones individuales las cuales podrán ser suministradas directamente por el estado o por sus particulares mediante concesión, por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

Sus características son: creadas y organizadas por el Estado mediante leyes emanadas del poder legislativo, deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes, suponen siempre una obra de interés público, satisfacen el interés general oponiéndose al particular, satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales, pueden ser gratuitos o lucrativos, varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y de las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente climatológicos.

En la Constitución en los artículos 3, 27, Fracción VI 28, 73, Fracciones XXV y XXIX, 123, apartado A, FR. XXVIII y el 132, designan el



proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades sociales, y los artículos 5 y 13, utilizan también el término servidor público, refiriéndose al trabajo personal del servidor del Estado, de aquí cabe concluir que nuestra Carta Magna da dos connotaciones distintas al término "Servicio público".

### **2.2.1 SERVIDOR PÚBLICO**

El artículo 108 Constitucional señala quienes son servidores públicos:

"Art. 108.- Para los efectos de responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judiciales Federales y Judiciales del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Se desprende de la lectura del artículo anterior que quienes ostentan la Calidad de Servidores Públicos, y estos son, los Representantes de Elección Popular, los miembros del Poder Judicial Federal, Funcionarios y empleados en general que ocupen un cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, o en cualquier dependencia de Gobierno, tan es así que cualquier persona que no tenga la calidad de Servidor Público de conformidad por lo dispuesto por el

artículo 108 constitucional no será susceptible de ser sujeto de una Responsabilidad Administrativa.

### **2.2.2 VALORES DEL SERVICIO PÚBLICO**

Como ya se ha comentado anteriormente la Constitución en sus artículos 109 fracción II y 113, establece como debe de ser el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio de la función pública, marcando los siguientes valores:

**LEGALIDAD**, que marca que la actuación del servidor público debe ajustarse a la Ley independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, ya que debe responder aun interés general.

**HONRADEZ** la cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes.

**LEALTAD**, implicando la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos.

**IMPARCIALIDAD**, que señala que no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros marcando la igualdad en el trato y aplicación de la Ley.

**EFICIENCIA**, que establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, dedicándolos exclusivamente para el fin al que fueron creados.

## 2.3 TESIS JURISPRUDENCIALES

La Suprema Corte de Justicia ha emitido las siguientes jurisprudencias con relación a la calidad ostentada por los Quejosos - Denunciantes en relación con el procedimiento Administrativo Disciplinario:

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII-Junio Página 303.

Tesis: Aislada, Materia Administrativa.

No. De Registro 222, 553.

### **INTERÉS JURÍDICO, NO LO TIENE QUIEN FORMULA DENUNCIA CON APOYO EN EL ARTICULO 12 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**-----

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que la doctrina conoce como derecho subjetivo, es decir, como la facultad o potestad de exigencia consagrada en la norma objetiva de derecho supone pues, la conjunción de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa de cumplir dicha exigencia; derecho que da lugar a la procedencia del juicio de amparo. Cuando la leyes regulan una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad pero no otorgan al particular el poder de exigir que esa situación abstracta se cumpla: podrá decirse que existe un interés simple el cual no da lugar a la procedencia del juicio de garantías. Así el artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su primera parte, otorga al particular un derecho, como lo es el poder formular por escrito una denuncia que tiene como relación correlativa el deber jurídico de la autoridad, primero, de no impedir el ejercicio de esa facultad y, segundo, el de recibirle la denuncia. En esta parte se consigna un derecho subjetivo y, por lo tanto, un interés jurídico que puede dar lugar al juicio de amparo. Por lo tanto el ciudadano solo puede exigir coercitivamente el ejercicio del derecho que lo faculta para formular la denuncia, de tal manera que una vez ejercitada esa facultad mediante la formulación, presentación y recepción de la denuncia, ese derecho queda plenamente satisfecho en cambio, tanto el resto del mencionado artículo 12 como todos los demás preceptos que integran el

Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien consignan y regulan la actuación a que debe sujetarse la autoridad, también es cierto que en relación con los sujetos en lo particular, inclusive respecto de quien formule la denuncia, no se establece más que un interés simple, precisamente porque en ninguna de esas disposiciones se otorga a particular determinado un "poder de exigencia imperativa" para que la autoridad se ajuste a la ley; interés simple que no da lugar a la procedencia del juicio de garantías.-----

Amparo en revisión 471/91, Alfonso González Bacerot. 28 de febrero de 1991.-----

Unidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Guillermo Arturo Medel García.-----

Amparo en revisión 1651/90. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria Rosa Elena Rivera Barbosa.-----

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: 1.4º. A. 31, A,

Página 552

No. De registro: 204.544, Aislada, Materia: Administrativa.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVAN Y SE LA HAGA SABER.-----**

Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventilan esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el

espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.-----

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.-----

Amparo en revisión 994795. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.-----

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: V Segunda parte-2,

Página: 591

No. De Registro 226.335.

#### **INTERÉS JURÍDICO, NO SE AFECTA AL DENUNCIANTE DE UN SERVIDOR PÚBLICO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL.---**

El hecho de que el quejoso tenga derecho a formular una denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, aún de aceptarse que tenga un interés jurídico derivado de ese derecho, esto por sí sólo no desvirtúa la causal de improcedencia invocada por el Juez de Distrito para sobreseer en el juicio de amparo, pues

para ello es necesario que demuestre que el acto reclamado le afecta tal interés o sea que le produzca un agravio, esto es, un menoscabo, una ofensa, perturbación o molestia a sus intereses que, además, debe ser material y apreciable subjetivamente, es decir una afectación real y no simplemente subjetiva, pues no basta afirmar dogmáticamente que el acto en cuestión le afecta a ese interés jurídico además, una cosa es el que tenga derecho a presentar una denuncia en los términos antes señalados y otra muy distinta es el derecho de impugnar la resolución recaída a la misma, argumentando que no es favorable al funcionario censurado, pues en todo caso, la autoridad responsable tendrá obligación de resolver la acusación planteada (con lo que se respeta el derecho que otorgan los artículos en cita) pero no necesariamente a considerar culpable al denunciado.-----

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.-----

Amparo en revisión 2014089. José Guzmán Lazo. 23 de noviembre de 1989. Unidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: José Pablo Sáyago Vargas.-----

De lo que se desprende que los quejosos no tienen interés jurídico en los asuntos que promueven y su derecho únicamente se circunscribe a presentar quejas, y a que el Órgano Interno de Control que conozca de las mismas les dé trámite e informe su conclusión.-----

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: I.4o.A.312 A

Página: 999

**INTERÉS JURÍDICO. NO LO DEMUESTRA EL QUEJOSO POR EL HECHO DE HABER FORMULADO UNA DENUNCIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109 CONSTITUCIONAL Y 12 Y 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-----**

Si el acto reclamado se hizo consistir en la resolución dictada por el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación que recayó a la queja administrativa presentada en contra de los Magistrados de un Tribunal Colegiado, tal resolución no afecta el interés jurídico de la quejosa, hoy recurrente, pues el hecho de poder formular una denuncia en términos de los artículos 109 constitucional, 12 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, implica analizar la responsabilidad en que pudieran o no haber incurrido los funcionarios de que se trata, esto es, faltas administrativas o disciplinarias que solamente podrán ser aplicadas por los funcionarios competentes, lo que significa que el hecho de que la ley permita intervenciones a terceros no confiere a éstos la facultad de exigir el fincamiento de esa Responsabilidad, sino sólo de poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y elementos necesarios para establecer o no el incumplimiento de las obligaciones que como funcionarios les competen, pues no se ve cómo esa resolución le produzca un agravio a sus intereses, ya que éste debe ser material, esto es, real y no subjetivo. En consecuencia, el hecho de que cuente con el derecho a denunciar las faltas de los funcionarios, no implica que cuente con el interés jurídico para combatir la resolución de que se trata, argumentando que no fue desfavorable al funcionario, ya que en todo caso la autoridad responsable resolverá la acusación planteada, respetando así el derecho que consagran los artículos invocados; por lo que debe desecharse la demanda de garantías. Otra razón para la improcedencia de la acción se funda en la última reforma al artículo 100 constitucional, que establece en su párrafo octavo que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2864/99. Ferrocarriles Nacionales de México. 29 de septiembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Francisco O. Escudero Contreras.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 471, tesis VI.3o.12 K, de rubro: "QUEJA ADMINISTRATIVA, SU RESOLUCIÓN NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DE QUIEN LA DENUNCIÓ."

En materia de Responsabilidades de Servidores Públicos, por lo que respecta a la Calidad de los Quejosos - Denunciantes la Suprema Corte de

Justicia ha determinado con relación al interés jurídico de los mismos, que los quejosos no tienen interés jurídico en los asuntos que promueven y su derecho únicamente se circunscribe a presentar quejas, y, a que el Órgano Interno de Control que conozca de las mismas les dé trámite e informe su conclusión, es necesario que se lleve acabo un análisis pertinente para determinar, si al no tener interés jurídico el Quejoso - Denunciante no se le esta dejando en un estado de indefensión toda vez que si no se demuestra un interés jurídico en un procedimiento no se puede formar parte del mismo y por ende se pueden dejar pasar términos para proceder en otra vía contra el Servidor Público que haya incurrido en una falta administrativa y a su vez penal.



## **CAPITULO 3**

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

#### **3.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO**

##### **3.1.2 RECEPCIÓN DE QUEJA O DENUNCIA**

###### **3.1.2.1 SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

###### **3.1.2.2 CRITERIOS DE ATENCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS**

#### **3.2 ADMISIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA**

#### **3.3 INVESTIGACIÓN**

#### **3.4 CITACIÓN A AUDIENCIA**

#### **3.5 CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

## **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

Un proceso puede calificarse de administrativo, cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelva la controversia sea un órgano de la propia administración pública.

Por lo anterior se entiende como procedimiento administrativo disciplinario al establecido por el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que por un lado la administración pública es parte y juzgador, además de que su carácter es sancionador.

### **3.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO.**

El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de la responsabilidad administrativa.

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

De ahí que en el año de 1982, el Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo Federal, expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

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

Al analizar las disposiciones contenidas en el capítulo II, del Título Tercero de la ley citada, advertimos que es el artículo 64 el que rige el procedimiento administrativo.

Antes de entrar al estudio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 aludido, es necesario analizar las fases anteriores al inicio de la referida instrucción, tales como las de recepción, admisión y tramitación; éstas fases no están explícitas en la ley, pero si por consecuencia lógica están implícitas.

### 3.1.1 RECEPCIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo que se iniciara, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Antes de seguir a delante es necesario mencionar los conceptos de queja y denuncia que la ahora Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha establecido a través de los diversos lineamientos que ha emitido:

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

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

Por otra parte, en esta fase es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las Dependencias y entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones.

Cada dependencia o entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de desconcentración o descentralización administrativa que presenten, instalara en el interior de la República las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera mas racional y funcional que sea posible.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrá una Contraloría Interna. Los contralores internos de cada dependencia o entidad serán designados por el titular de la misma, y por lo que se refiere al contralor interno de esa Secretaría, su designación la hará directamente el Presidente de la República.

### **3.1.1.1 EL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

La participación ciudadana en las tareas de control y vigilancia de la función pública, se logra a través del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, pero se advierte que no es el único mecanismo por el que se puede iniciar un procedimiento disciplinario, éste también puede ser el resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de las auditorías practicadas por el SECOFEF a las

dependencias y entidades como por ellas mismas, además los pliegos de observaciones emitidas por la Contaduría Mayor de Hacienda, las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

La Queja o denuncia hecha por los servidores públicos o cualquier persona sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas, se llevaran acabo a través de algunos de los mecanismos receptores de estas que son:

- ◆ Las oficinas de quejas y denuncias de las dependencias y entidades de la administración pública federal
- ◆ El SACTEL
- ◆ La oficina de quejas contra abusos de policías
- ◆ Los módulos del programa sanitario
- ◆ Los órganos de control y vigilancia de los comités de solidaridad
- ◆ Las notas periodísticas
- ◆ El correo, entre otros.

De igual manera como ya antes se había mencionado también son circunstancias por las cuales se puede iniciar la investigación de presuntas irregularidades en las conductas de los Servidores Públicos las siguientes:

- ◆ La Solicitud del Ministerio Público a la Secretaría de Contraloría o las contralorías internas de las dependencias que inicie el procedimiento de investigación administrativa respectivo.

- ◆ Los resultados expedidos por la realización de auditorías que podrán ser practicadas tanto por la Contraloría General, como por las contralorías internas de cualquiera de las dependencias federales y entidades públicas.
- ◆ El pliego de observaciones que emite la Contraloría Mayor de Hacienda con motivo de la rendición de cuenta pública federal y la del Distrito Federal.
- ◆ Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos cuando de éstas se deriven presuntas responsabilidades imputables a determinadas conductas, actos u omisiones que lleve a cabo o que realicen servidores públicos.
- ◆ Por la actuación oficiosa de la autoridad a la que le corresponde instrumentar un programa ordinario de fiscalización, control y prevención.

### **3.1.1.2 CRITERIOS DE ATENCION DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS.**

Cuando los quejosos dirijan sus promociones a otras áreas administrativas de una dependencia o sector, éstas deberán ser remitidas a las oficinas receptoras a fin de que se homogeneice el sistema y evite duplicidad en la atención de una misma queja o denuncia.

Es menester para poder presentar una queja o denuncia, que esta contenga los requisitos elementales para que surta sus efectos legales o en todo caso justifique el motivo para sus procedencia, y estos son:

**a) REQUISITOS MINIMOS QUE DEBEN SATISFACER LAS QUEJAS Y DENUNCIAS**

- ◆ Datos del quejoso o denunciante
- ◆ Datos del denunciado
- ◆ Descripción de los hechos
- ◆ Elementos de prueba

**b) FORMAS POR LAS CUALES SE PUEDEN PRESENTAR QUEJAS O DENUNCIAS.**

Las quejas o denuncias pueden ser presentadas por diversos medios entre los cuales destacan los siguientes:

1. Quejas o Denuncias presentadas en los medios de comunicación.

"Se debe de considerar la ratificación de la denuncia o queja del autor de ser necesario. Se podrá ordenar una actuación oficiosa por la contraloría sin requerir la ratificación del periodista o articulista, cuando existan elementos fundados."

2. Quejas o Denuncias anónimas.



"Se les dará procedimiento mediante investigación oficiosa cuando existan elementos que presuman responsabilidad."

3. Quejas o Denuncias presentadas por servidores públicos.

"Se les dará procedimiento mediante la investigación que llevara acabo la autoridad competente en todo caso el representante de la contraloría interna de la dependencia a la cual estén adscritos."

4. Quejas o denuncias en contra de servidores públicos de entidades no sectorizadas.

"Cuando se trate de servidores públicos adscritos a entidades paraestatales que no se encuentren agrupadas en sector alguno, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), (ISSTE), (INFONAVIT), etc. y se presente una queja o denuncia en contra de ellos, ésta deberá hacerse ante la secretaría de la contraloría interna de la entidad correspondiente, se remitirá el asunto en estado de resolución a la dependencia mencionada, para que ésta en términos de ley resuelva lo que proceda."

**c) GARANTÍAS Y SALVAGUARDAS LEGALES DE LOS QUEJOSOS.**

Para salvaguardar las garantías del quejoso, las autoridades administrativas que conozcan de la denuncia o de la queja, deberá vigilar

y cuidar bajo su responsabilidad que con motivo de la queja o denuncia presentada por el servidor público, éste no sea, entre otras consecuencias:

- ◆ Cesado, destituido o separado de su cargo
- ◆ Suspendido provisional o definitivamente
- ◆ Transferido a otra unidad de adscripción
- ◆ Objeto de amenazas
- ◆ Usar violencia física o moral para desistirse de la queja o denuncia presentada

#### **d) DISTINTAS FASES DE ATENCION DE UNA QUEJA O DENUNCIA.**

Las fases por las cuales se le da atención a una queja o denuncia son: recepción, ratificación, admisión, investigación y tramitación. Las cuales son preparatorias del inicio del procedimiento disciplinario y no corresponden al procedimiento mismo, sus conclusiones preliminares le permitirán a la autoridad determinar si ha lugar la incoación del procedimiento respectivo.

**RECEPCIÓN:** Deberá llevarse a cabo mediante las unidades receptoras de las dependencias y entidades.

**RATIFICACIÓN:** Para conferir certidumbre, se deberá pedir al quejoso o denunciante que ratifique su promoción durante el acto de ratificación o en cualquier momento posterior, ya sea durante la fase de investigación o en plena substanciación del procedimiento, los quejosos o denunciantes podrán ampliar su queja o denuncia o proporcionar material probatorio

superveniente. La mera falta de ratificación de quejas o denuncias presentadas personalmente por el promovente, en ningún caso será obstáculo para que se inicie el procedimiento disciplinario respectivo.

**ADMISIÓN:** La recepción recae en el acto material de la entrega de la queja o denuncia, la admisión es de carácter formal, pues la promoción recibida es objeto de una calificativa legal en función de su contenido, si se ajusta al marco normativo que regula esa materia específica. Por lo que la recepción y la admisión son conceptos que se refieren al mismo evento, pero desde ópticas distintas.

**TRAMITACIÓN:** Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la contraloría interna a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda cuando estas quejas y denuncias sean contra servidores públicos de las entidades coordinadas, el control interno de la dependencia turnará copia al órgano de control interno de éstas para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación.

Las quejas presentadas a la Secretaría de Contraloría de la federación se turnaran por lo regular a la contraloría interna correspondiente.

Las quejas o denuncias recibidas en las entidades coordinadoras se turnarán al titular de la contraloría interna o su equivalente, el cual, previo envío de una copia de la misma a la contraloría interna de la

dependencia coordinadora de sector, ordenará el inicio del procedimiento de investigación que considere necesario.

Las contralorías internas o sus equivalentes en las entidades informaran del avance y resultado de las investigaciones al contralor interno de la dependencia coordinadora de sector.

**INVESTIGACIÓN:** La investigación tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza. Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervengan en las mismas.

En ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir el asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento.

Nosotros consideramos que la etapa de investigación es la más importante dentro de la fase inicial debido a que en ella es donde se determina si realmente tiene procedencia la queja o denuncia presentada en contra de un servidor público, si realmente reúne los elementos necesarios para la integración de una responsabilidad que se derive de

una conducta de acción u omisión, y es por ello que en otro subcapítulo aremos un análisis más profundo y detallado de esta fase de investigación que como ya mencionamos consideramos es la parte elemental que dará inicio a un procedimiento administrativo y que además nos ayudara para determinar si el quejoso - denunciante es parte o formara parte dentro de dicho procedimiento disciplinario.

### **CRITERIO EMPLEADO EN LA PRESENTACION DE DENUNCIAS DE CARÁCTER PENAL**

De conformidad por lo dispuesto en el artículo 61 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

" Sí la contraloría interna tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, dará vista de ellos a la secretaría y a la autoridad competente para conocer el presunto ilícito."

El procedimiento administrativo por su expedites e inmediatez debía prevenir a la jurisdicción penal en los hechos de los que no sólo pueda derivarse responsabilidad administrativa, sino también penal, se deberá encausar en primer término esta última, sino se correría el riesgo de que el presunto responsable evadiese la acción de la justicia, pues ya una vez concluido en los centros preventivos se podrá iniciar el procedimiento administrativo.

Cuando la contraloría interna de una dependencia o el coordinador de sector tuviesen conocimiento de algún hecho del que se pudiese

derivar responsabilidad penal, podrá turnar el caso al área administrativa que se encargue del aspecto legal, para que sea ésta área la que realice la denuncia correspondiente ante las autoridades del orden penal, la carta denuncia sea elaborada con el soporte técnico y especializado que evite deficiencias y aporte los elementos necesarios para la integración de una buena averiguación previa. Si la contraloría o su equivalente en la entidad conociere los hechos, procederá de la misma manera, con la salvedad, de que si se trataren de delitos fiscales, los hechos se pondrán en conocimientos de la Procuraduría Fiscal de la Federación o del Distrito Federal correspondiente turnando el expediente para que procedan de conformidad con su competencia.

El área responsable de la denuncia dará aviso de la misma a la Secretaría de la Secretaría de Contraloría de la Federación. Cuando sean graves los hechos o el servidor público tenga una jerarquía importante, la contraloría interna dará aviso a la Contraloría de la Federación para su investigación y posterior denuncia ante la autoridad correspondiente.

### **3.2 ADMISIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA.**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, señala que en la admisión de una queja o denuncia se procederá a integrar la información adoptando, además, algunos criterios básicos.

Se deben diferenciar las quejas y denuncias, de otros asuntos como la prestación deficiente de servicios. Los primeros, involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos; los segundos, deben canalizarse para su atención por parte de la dependencia o entidad responsable del servicio.

Hay que establecer una diferencia, también, entre aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de la Contralorías Internas; en éste caso, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias informarán al interesado ante cuales autoridades deben acudir para presentar su promoción.

Como es una garantía que establece a Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciante, con la prohibición expresa a las autoridades de que no los inhiban, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario. A este respecto el artículo 50 de la propia Ley establece que "La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de estas se acusen 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”.

Con este motivo sólo se admitirán aquellas denuncias que se encuenden a los criterios anteriores establecidos, rechazándose aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañando, lo que podría originar, a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa. Así mismo, cuando la promoción sea notoriamente infundada o improcedente, se archivara por parte de la Contraloría Interna de que se trate.

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos y de denunciante, así como las acciones del promovente temerario, y con el propósito de conferirle certidumbre y regularidad a la fase de la investigación, las Contralorías Internas deberán, pedir al quejoso o denunciante que ratifique su promoción.

Las quejas o denuncias que sean presentadas o dadas a conocer a través de la “prensa”, deberán tratarse de manera especial por parte de las Contralorías Internas de las dependencias, pues quedará al arbitrio y discrecionalidad de éstas últimas si se abre una investigación o si se archiva.

La última fase de la preparación del procedimiento administrativo es la tramitación e investigación. Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias o entidades se integraran en expedientes, que de inmediato se turnaran al titular de la Contraloría Interna que corresponda,



para iniciar el procedimiento de investigación a que haya lugar, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando la quejas o denuncias sean contra servidores públicos de las entidades coordinadas, el Contralor Interno de la dependencia turnará copia al órgano interno de control de éstas, para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación. De igual forma las quejas o denuncias presentadas directamente en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se turnarán por lo regular a la Contraloría Interna correspondiente para su tramitación.

Las quejas o denuncias recibidas en las entidades coordinadas se turnarán al titular de la Contraloría Interna de la dependencia coordinadora de sector, ordenará el inicio del procedimiento de investigación que considere necesario.

La investigación que se realice tendrá la finalidad de determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en esta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza. Dejándose constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean estas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas.

Tratándose de quejas o denuncias en contra de contralores internos de las dependencias o entidades de la administración Pública, conocerá la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### 3.3 INVESTIGACIÓN

La investigación tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervengan en las mismas.

En ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir el asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento.

En esta etapa de investigación podemos encontrar la figura de la responsabilidad solidaria que no es más que la aplicación a las obligaciones contraídas en **Solidum** y a las personas que las contraen, adherido o asociado a la causa o a la empresa de otro.

La investigación como ya se menciono anteriormente no tendrá más finalidad que la de determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

En ningún caso el desistimiento del quejoso o denunciante será motivo para concluir el asunto, sea para suspender la investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento.

#### **CRITERIOS OPERATIVOS DE LA FASE INDAGATORIA Y PREPROCEDIMENTAL**

Que la investigación que practique la auditoría general la realice con personal propio y no por delegación en otras autoridades de la misma dependencia, pues ello afecta seriamente el principio de imparcialidad.

Que las quejas y denuncias presentadas no sean archivadas por falta de ratificación o por falta de ratificación ampliada.

Que en ningún momento la inexactitud del domicilio del quejoso o denunciante sea motivo para no continuar con la investigación.

Es por ello que la investigación a pesar de ser una de las fases mas importantes dentro de la etapa inicial de la admisión de la queja o denuncia no puede ser por si misma y tiene que ser auxiliada por otras

etapas que el mismo procedimiento establece en la ley de responsabilidad de servidores públicos.

## **EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.**

El procedimiento disciplinario se regula de la siguiente manera:

### **REGULACIÓN**

La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Con anterioridad a la promulgación de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos a seguir en un procedimiento administrativo, por que se creó el procedimiento disciplinario, el cual se encuentra reglamentado sólo en sus aspectos básicos, lo cual es explicable debido a que en la legislación mexicana existen los ordenamientos especializados en esta materia, que son aplicables supletoriamente.

El procedimiento disciplinario se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

## **1. INVESTIGACIÓN**

Se puede incitar oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable, siendo la única limitante cuando su nombramiento haya sido hecho por el Presidente de la República, pues éste deberá confirmarlo, en el mismo caso cuando lo hubieren realizado la Cámara de Senadores o la de Diputados.

## **2. INSTRUCCIÓN**

Debe prever la garantía de audiencia, dando oportunidad para ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y nombrar a un defensor.

Esta fase tiene como finalidad concentrar todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones, negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el Juez o Tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia.

## **3. DECISIÓN**

Primeramente se debe señalar que el tiempo previsto en la ley es muy breve para elaborar la resolución, por lo que sería conveniente hacer más amplio el plazo, aún cuando estos plazos no

son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento.

Cabe advertir dos cuestiones, la primera cuando el presunto responsable confesare su responsabilidad lo que reduciría su sanción, y el hecho de que se le puede dejar de sancionar por una sola vez si no se trata de una infracción grave, que no se constituya delito, y que el daño causado sea inferior a cien veces el salario mínimo.

#### **4. EJECUCIÓN**

Se inicia con la notificación de la resolución sin la cual carecería de trascendencia jurídica. Cabe advertir diferentes características, como son, el hecho de que la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal. La sanción puede ser suspendida ya sea por la interposición del recurso de revocación o el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .

#### **MARCO JURÍDICO APLICABLE AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Los tipos de responsabilidad que reconoce la constitución en su título IV, son: la política, la penal, la civil y la administrativa siendo una característica de las mismas que una no excluye a las otras, sino que según el caso, pueden ser concurrentes o acumulativas.

El congreso de la unión y las legislaturas de los estados expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente, así la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito (elementos de tipo) que tiene como fin tutelar los valores reconocidos como válidos jurídica y moralmente por la sociedad, y la responsabilidad administrativa tiene su origen en el incumplimiento de una obligación, a la falta administrativa no se le exige que se colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo.

Es preciso respetar como garantía de seguridad jurídica a favor del individuo, el principio de cosa juzgada, del cual se desprende que no podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza; verbigracia si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación posteriormente el juez a esa misma persona aún que realicé la misma conducta ya no podrá aplicar las mismas sanciones, pero si otras como la prisión.

El procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso

judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad, así la administración pública puede iniciar previa, simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo en uso de una potestad que le es propia y exclusiva (las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad).

La posición jurídica del servidor público frente a la administración y ante la autoridad judicial, establece que la primera sea la que normalmente inicie el procedimiento sancionador para determinar la posible existencia de una responsabilidad administrativa de la que eventualmente pueden resultar elementos configurativos de responsabilidad penal.

Acreditada la existencia de responsabilidad administrativa, la autoridad correspondiente inicien y en su momento concluyera, por sí o ante sí, el procedimiento respectivo en contra del servidor público, con la finalidad de imponerle una sanción, pues por la naturaleza misma del proceso judicial, sujeto a mayores formalidades que el procedimiento administrativo sancionador, y por el carácter originario mismo que el poder disciplinario guarda conforme a la constitución, resulta que si las circunstancias del caso así lo ameritan, éste se ejerza previa simultánea o posteriormente a la autoridad judicial.

Si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano judicial, es evidente: Que es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y substanciación



autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

La administración pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobresuelto la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio juez la no-existencia de faltas o responsabilidades administrativas pues ello sólo compete a la autoridad administrativa.

Existen razones de derecho positivo para considerar que el ejercicio previo de la potestad sancionadora de la administración pública es única y exclusiva frente al juez en materia de responsabilidades administrativas, en atención a la autonomía procedimental que consagra el referido artículo 100 constitucional.

Las sanciones consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Art. 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

### **3.4 CITACIÓN A AUDIENCIA**

El artículo 64, fracción I párrafo primero de la Ley en comento, establece que citara al presunto responsable a una audiencia, haciéndole

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

En primer término se citara al presunto responsable a una audiencia, en la misma citación se le hará saber el o los hechos que se le imputan y que constituyan alguna responsabilidad o responsabilidades, el lugar, día y hora en que tuviere verificativo dicha audiencia y su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga directamente o a través de un defensor.

Esta citación también deberá recaer en el titular de la dependencia o entidad donde esté adscrito el presunto responsable, para que designe a un representante y comparezca en tal audiencia.

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

La ley alude a la citación y no menciona la notificación, entendiéndose por citar, el llamamiento que hace la autoridad a una persona para que se presente el día y la hora designado, en cambio notificar es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes, el contenido de una resolución judicial o administrativa. Por lo que la citación deberá practicarse con las mismas formalidades constitucionales que cualquier notificación.

Se citará también al representante de la dependencia o entidad a la que el presunto responsable este suscrito ( Art. 64, I, prr 2).

El propósito de citar también al representante es que él mismo realice funciones de coadyuvancia con las autoridades de la contraloría, orientando su actividad en el mismo sentido que el órgano de autoridad, por lo que si este no fuera notificado o no se presentase a la audiencia, no se afectará el desarrollo del procedimiento pues no es requisito de procedibilidad, pues en la práctica se dan casos en los que el representante se apersona como defensor inculpado.

#### ♦ LA AUDIENCIA

El plazo no deberá ser menor de cinco ni mayor de quince días hábiles a partir del momento de la citación. Al terminar la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes, la contraloría resolverá sobre la existencia de responsabilidad, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, si no se tuvieran los elementos para resolver, se citará para otra u otras audiencias al inculpado.

Debemos señalar que este procedimiento administrativo disciplinario es de carácter sancionador cuya aplicación e interpretación debe ser lo más estricto posible, de ahí que se considere que la falta de regulación en la ley de este rubro, no se justifica con el criterio de economía procesal.

## ◆ DE LAS NOTIFICACIONES

Para puntualizar este apartado se transcribieron los artículos referentes a la notificación, contenidos en el Reglamento de la ley.

El artículo 17, nos habla sobre las notificaciones, que la Secretaría de Contraloría o los Órganos de Control Interno deban realizar en la substanciación del procedimiento.

Esta notificación procederá en los casos que se enumeran en el artículo 18 de la ley en comento, mismo que a la letra dice:

Artículo 18.- Procederá la notificación personal en los siguientes casos:

I.- En el caso de resoluciones que impongan una medida de apremio o una sanción;

II.- Cuando se cite a la audiencia de ley;

III.- La resolución que ponga fin al procedimiento, y

IV.- Cuando la autoridad lo considere necesario.

Las notificaciones personales deberán practicarse en el centro de trabajo del servidor público o en su defecto en su domicilio.

Deberá notificarse personalmente, a los representantes sindicales en el domicilio del sindicato y al representante de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado de la Administración en el domicilio de estas, cuando se trate de la primera notificación con la que se haga de su conocimiento el inicio de cualquier procedimiento. La notificación deberá realizarse en un plazo no menor de cinco días naturales anteriores a la fecha señalada para la celebración de la audiencia de ley.

Las posteriores notificaciones se realizarán mediante cédula que se fijará en los estrados de la Secretaría de Contraloría o de los órganos de control interno.

Procederá la notificación personal por correo certificado con acuse de recibo cuando el servidor público presunto responsable se encuentre fuera de su lugar de adscripción y de su domicilio por motivos de trabajo o cuando no fuere posible detener el procedimiento por tratarse de faltas graves.(art. 19)

Las notificaciones personales a que hace alusión la presente ley, para considerarse válidas, deberán contener los siguientes elementos de conformidad con el artículo 20 de la ley referida:

- Lugar, fecha y hora en que se realiza la notificación;

- Nombre completo del servidor público de quien se presume la responsabilidad y de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado

de la Administración donde el servidor público presunto responsable preste sus servicios y el cargo, empleo o comisión que desempeña;

- Dependiendo del lugar en donde se realice la notificación, el domicilio completo del servidor público o el de la dependencia, entidad u órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal donde preste sus servicios,;

- El órgano encargado de substanciar el procedimiento según su área de adscripción;

- Los preceptos de derecho en que se base la notificación;

- La responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, en base a la queja o denuncia y su fundamento legal.

- El lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley;

- Su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga; y su derecho a nombrar un defensor;

- El nombre completo y firma del servidor facultado por la Contraloría u Órgano de Control Interno, con cargo y lugar de adscripción .

Las notificaciones a que alude el artículo anterior deberán entenderse personalmente con el servidor público presunto responsable o la persona que atienda la diligencia, y deberán realizarse por el servidor

público facultado por la Secretaría de Contraloría u órgano de control interno, quien deberá identificarse con el documento que así lo acredite, dejando el oficio de notificación el que deberá contener los requisitos descritos en el artículo antes mencionado.(art. 21)

Para las notificaciones personales que en los términos de esta Ley deban practicarse en el domicilio del servidor público presunto responsable y este no se encuentre, regirán las siguientes disposiciones de conformidad con el artículo 22 de la ley en cita:

El servidor público facultado para practicar la notificación, deberá cerciorarse por cualquier medio que la persona que deba ser notificada vive en la casa designada;

Ubicado el domicilio, se practicará la diligencia con los parientes, empleados o domésticos del servidor público presunto responsable, o con cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado;

El servidor público facultado para realizar la notificación deberá asentar en el acta de notificación los medios por los cuales se cercioró del domicilio buscado los que deberá precisar detalladamente y en caso de haber solicitado documentos precisarlos; la mención de haber identificado a la persona con la que se practicó la diligencia y las demás manifestaciones que haga la persona con quien se entienda la diligencia respecto a su relación sea esta de parentesco, laboral, de negocios o cualquier otra existente con el servidor público presunto responsable.

Además de los que establece el artículo anterior, para que la notificación surta sus efectos, se deberá asentar en el acta de notificación la razón de esta, conteniendo todos los por menores de la diligencia, la firma del servidor público facultado por la Secretaría de Contraloría u órgano de control interno encargado del procedimiento, y la firma de la persona con la que se entendió la diligencia; si esta se negare a firmar, dicha circunstancia deberá expresarse, así como la fecha y hora en que se inició y concluyó la diligencia de notificación.

De conformidad con el artículo 24 de la ley multicitada, en caso de que en el domicilio se niegue el interesado o la persona con quien se entienda la notificación, a recibirla, el servidor público facultado por la Secretaría de Contraloría u órgano de control interno correspondiente notificará, por medio de instructivo que fijará en la puerta del mismo, y asentará razón de tal circunstancia.

El artículo 25 nos dice, las notificaciones surtirán sus efectos al día siguiente a aquel en que se practiquen y se realizarán en días y horas hábiles, a menos que por las circunstancias especiales del caso y cuando la notificación sea urgente se podrán habilitar días y horas inhábiles.

Por lo que corresponde a los testigos y a los peritos, la notificación se hará por medio de citación por conducto de la parte que haya ofrecido dichas pruebas siendo en su perjuicio la falta de comparecencia de los mismos, desechándose de plano dicha probanza.(art. 26)



De los artículos anteriormente mencionados se desprende que la figura de la notificación es de gran relevancia dentro del procedimiento administrativo ya que de no llevarse a cabo tal diligencia o en su caso realizar una mala notificación se estaría en desacuerdo con lo establecido por la Ley y de esta manera se podría dar pauta a que el servidor público sobre del cual versa la queja o denuncia pueda interponer una nulidad de actuaciones.

### **3.5 CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

El Procedimiento Administrativo Disciplinario puede concluir desde la fase de investigación si no se reúnen los elementos constitutivos de una responsabilidad administrativa, pero si se reunieran dichos elementos, se daría inicio al procedimiento asta su conclusión en la cual se determinará si hay una responsabilidad administrativa que debe ser sancionada o no.

#### **a) Extinción de la Facultad Disciplinaria**

La prescripción se encuentra regulada en el artículo 78 de la ley ya citada, en dos fracciones diferentes en razón del elemento económico de la infracción.

El sólo punto de vista económico resulta inadecuado, por dejar de considerar otras violaciones a las obligaciones que impone el artículo 47 de la Ley, siendo así lo adecuado que la diferencia de los plazos se estableciera de acuerdo con la gravedad de la infracción, tomando en

cuenta el dolo, la mala fe, la reincidencia, la cuantía y la trascendencia de la conducta infractora.

Los plazos señalados en la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos resultan demasiado cortos, por lo que valdría la pena una reforma al respecto.

### **b) La resolución y plazos de notificación**

El procedimiento administrativo culmina al dictarse la resolución respectiva, mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de responsabilidad (ver la práctica viciada de archivar los casos, pues implicaría generar incertidumbre jurídica perjudicial para el sujeto a procedimiento).

En la resolución deben expresarse los razonamientos por los cuales se llegó a la conclusión ajustándose a los preceptos legales.

Motivar un acto es extender las consideraciones relativas a las circunstancias del hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Fundar es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir la adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

La resolución deberá emitirse al concluir la audiencia o dentro de los treinta días hábiles siguientes y notificarse dentro de las sesenta y dos horas

siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

### **c) Medios de prueba y sistema de valoración en el procedimiento administrativo**

Es necesario que se homogenicen los criterios de valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo, así como la adopción de criterios claros para resolver el mismo que llenen al sistema de responsabilidades de consistencia y equidad, sin que se impongan castigos desproporcionados según la responsabilidad del sujeto activo, pero sobre todo, que la resolución no sea disfraz legal de la impunidad.

A efecto de homogenizar y sistematizar los criterios de aplicación de sanciones, tendremos que:

- ◆ Establecer criterios de investigación claros, sencillos y elementales que le proporcionen imparcialidad a la fase indagatoria y preprocedimental de la actuación de la autoridad.
- ◆ Adoptar criterios que permitan valorar los medios de prueba específicamente las testimoniales reunidas por los quejosos, de tal manera que estas no se nulifiquen por razones triviales.
- ◆ Fijar con precisión nexos de importancia entre las faltas y las sanciones y los respectivos parámetros de actuación de estas últimas.

- ◆ Señalar el sentido de valoración de los criterios reguladores del arbitrio de la autoridad administrativa para aplicar sanciones.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones que se presentan son puntos de inicio, sugerencias o hipótesis para guiar nuevas investigaciones sobre los temas expuestos. Por tanto, son conclusiones preliminares. La falta de estudios sobre las cuestiones presentadas a lo largo del texto impide que se formulen ideas generales sobre aspectos que la historia social no ha fijado con temas de su interés. Es decir, no hay suficientes estudios que avalen un marco de interpretación global.

PRIMERA. Quedó plenamente demostrado que en la actualidad la materia administrativa ha ganado mas terreno en cuanto al campo de investigación e interés, debido a todas las necesidades que hoy en día son primordiales para el buen funcionamiento del orden público y por que no llamarlo así de la administración pública.

SEGUNDA. Se vió que las leyes administrativas en especial la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, contiene una gran cantidad de lagunas y fallas, además de muchas contradicciones en la misma, como ejemplo podemos citar la que es base de esta tesis, la calidad del quejoso denunciante dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

TERCERA. La autoridad administrativa podría tanto como la autoridad penal ejercer su facultad disciplinaria pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio juez la no-existencia de faltas o

responsabilidades administrativas pues ello solo compete a la autoridad administrativa.

CUARTA. Es necesario que se homogenicen los criterios de valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo, así como una adopción de criterios claros, que den al sistema de responsabilidad, consistencia y equidad, sin imponer castigos desproporcionados según la responsabilidad del sujeto activo, pero sobre todo que la resolución no sea disfraz legal de la impunidad.

QUINTA. Se estableció que en la ley se expresa que para poder iniciar una investigación debe mediar una queja o denuncia, que a mi criterio desde ese momento el individuo ya está formando parte dentro del procedimiento porque es quien hace del conocimiento de las autoridades, las faltas que comete un servidor público y la misma ley exige que dicha queja o denuncia debe reunir requisitos elementales entre los cuales debe constar el nombre del quejoso denunciante.

SEXTA. Tanto los procedimientos administrativos como penales pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no podrán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

SÉPTIMA. Es preciso determinar la calidad y sobre todo establecerlo en un artículo, para que de esta manera no se den confusiones y el actor sepa como proceder y ante que autoridad realizarlo.

OCTAVA. El procedimiento administrativo por su inmediatez deberá prevenir a la jurisdicción penal en los hechos de los que no sólo pueda derivarse una responsabilidad administrativa, sino también responsabilidad penal, se deberá encausar en primer termino esta ultima, sino se correría el riesgo de que el presunto responsable evadiese la acción de la justicia, pues ya una vez recluido en los centros preventivos se podrá iniciar el procedimiento administrativo.

NOVENA. Es menester aclarar que el bien jurídico tutelado por las autoridades administrativas, en este caso las contralorías, es el buen funcionamiento y desempeño del Estado y de ello se desprende que a la autoridad no le interesa el daño causado al interesado por el servidor público pero esto no esta establecido en ninguna parte y el quejoso denunciante lo desconoce y por tal motivo se presta a múltiples confusiones.

DÉCIMA. Se debe aclarar la calidad, toda vez que con ello se presentan casos de violación de garantías, esto debido a que al enterarse el quejoso denunciante que no tiene calidad y que la justicia no se impondrá a su favor si no a favor del Estado, acude ante otra autoridad y da inicio a un nuevo procedimiento, violándose así la garantía prevista por el artículo 23 constitucional la cual menciona que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito independientemente de si se absuelve o condena.

DECIMAPRIMERA. Es necesario subsanar las deficiencias procesales que persisten hoy en día con relación a la aplicación de la Ley Federal

de Responsabilidad de los Servidores Públicos, debido a que, por pequeños detalles en los cuales se contradice con las leyes supletorias e incluso con la misma constitución, un sin fin de servidores públicos quedan absueltos de sus responsabilidades administrativas y en casos incluso de las penales.

DECIMASEGUNDA. Con la realización de este trabajo no se ha querido desacreditar el funcionamiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ni mucho menos al personal de la misma ya que es comprensible que ellos solo aplican la ley mas no la crean.



## BIBLIOGRAFÍAS

1. ACOSTA Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial, 3 ed., actualizada Porrúa, México, 1998.
2. ARROYO Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México, 1998.
3. CÁRDENAS Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa México, 1992.
4. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial, Porrúa, México, 1998.
5. FERRER Muñoz, Manuel, La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España, 1993, 310 pp. Serie Con: Estudios Históricos.
6. FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 40 ed., editorial Porrúa México, 2000.
7. GARCÍA Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, editorial Porrúa, México, 1997.
8. GUIOT de la Garza Lilia, Catálogo de disposiciones legislativas, de administración y de gobierno de la ciudad de México (1821-1855), UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas-Departamento del Distrito Federal, México, 1997.

9. HERRERA Pérez Agustín, "Legislación Federal Sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Iapem, México 1998.
10. MARGAIN Manahutou Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 9º ed., Editorial Porrúa México, 2000.
11. MARTÍNEZ Morales Rafael, Derecho Administrativo, 2º ed., Editorial Harla, México 1997.
12. MARTÍNEZ Morales Rafael, Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, Editorial Harla, Mexico, 1998.
13. NARCISO Sánchez Gómez, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México, 1998.
14. SERRA Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1994.
15. SERRA Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 18 ed., correg. y aum., Porrúa, México 1997.
16. VÁZQUEZ Alfaro José Luis, El Control de la administración pública en México, 1996, 343 pp. Serie A: Fuentes. b) Textos y estudios legislativos.
17. ZUÑIGA García Luis Francisco, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Atenas del Anahuac, México, 1997.

## LEGISLACIONES

Constitución de 1824.

Constitución de 1857.

Constitución de 1917.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamento Interior de la SECODAM