



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

## LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SEÑALADAS EN LA LEY FEDERAL DE SERVIDORES PUBLICOS

**TRABAJO TERMINAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
NORMA PATRICIA GUADARRAMA BARRERA



ASESOR:  
LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA



ACATLAN, EDO. DE MEX.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# ***INDICE***

	Págs.
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	1
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.</b>	
1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN ESPAÑA.	3
1.2 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN AMÉRICA.	8
1.3 DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN NUESTRAS DISTINTAS CONSTITUCIONES.	21
1.3.1 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.	22
1.3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.	23
1.3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1836.	26
1.3.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	28
1.4 LA LEY DE 1870.	31
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.</b>	
2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.	33
2.2 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.	35
2.3 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	38
2.4 LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	43

**CAPITULO TERCERO****LAS RESPONSABILIDADES Y LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.	46
3.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD Y TIPOS DE ESTA.	49
3.3 LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA.	53
3.4 TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	56

**CAPITULO CUARTO****EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES.**

4.1 FORMA DE REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.	66
4.2 ETAPA DE INVESTIGACIÓN.	70
4.3 ETAPA DE INSTRUCCIÓN.	71
4.4 ETAPA DE DECISIÓN.	75
4.5 ETAPA DE EJECUCIÓN.	78
4.6 MEDIOS DE DEFENSA.	80
CONCLUSIONES Y PROPUESTA.	92
BIBLIOGRAFÍA.	96
LEGISLACIÓN.	98

# ***DEDICATORIAS***



**A MI ESPOSO:**

DEDICO ESTE TRABAJO CON MUCHO CARIÑO Y AMOR A UNA PERSONA MUY ESPECIAL EN MI VIDA A LA QUE QUIERO MUCHO AL AMOR DE MI VIDA EL LICENCIADO OMAR LÓPEZ FLORES, POR SU APOYO EN LOS MOMENTOS DIFÍCILES, SU COMPENSIÓN; TE AGRADEZCO MI AMOR POR TUS PALABRAS DE ALIENTO, TU AMOR Y CARIÑO QUE ME TIENES Y QUE ME HAS DEMOSTRADO A CADA MOMENTO.

TE DEDICO ESTE TRABAJO SÍMBOLO DE ESFUERZOS, SACRIFICIOS Y SATISFACCIONES, Y QUIERO QUE SEPAS QUE LE AGRADEZCO A DIOS POR HABERTE PUESTO EN MI CAMINO Y POR DARME LA OPORTUNIDAD DE QUE FORMARAS PARTE DE MI VIDA Y DE MI DESTINO GRACIA POR TODOS LOS MOMENTOS FELICES QUE ME HAS HECHO PASAR A TU LADO TE AMO.

φφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφ

**A MI ABUELITO:**

AGRADEZCO A MI ABUELITO AL SR. JOSÉ BARRERA TAPIA, EL AMOR CARIÑO Y PACIENCIA QUE ME HA TENIDO Y LE DEDICO ESTE TRABAJO COMO PRUEBA DEL AMOR RESPETO Y CARIÑO, YA QUE HA SIDO PARTE IMPORTANTE EN MI VIDA Y MIS DESICIONES, PORQUE ME HA HECHO COMPRENDER COSAS DE LA VIDA QUE HA MI EDAD NO ES FACIL ENTENDER.

GRACIAS ABUELITO POR TU APOYO Y CARIÑO INCALCULABLE. TU NIETA QUE TE QUIERE MUCHO, PATY.

φφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφφ

**A MI GRAN AMIGA:**

AGRADEZCO Y DEDICO ESTE TRABAJO DE TODO CORAZÓN A UNA GRAN AMIGA CASI HERMANA, A LA DOCTORA MARIA GUADALUPE LÓPEZ SILVA, POR SU INVALUABLE APOYO, CARIÑO Y COMPENSIÓN EN LOS MOMENTOS MAS DIFÍCILES, TE ESTOY MUY AGRADECIDA LUPITA POR QUE SIEMPRE ME INDUCISTE POR EL CAMINO CORRECTO, YA QUE DE NO SER ASI NO HUBIERA CONCLUIDO MIS ESTUDIOS, ESPERO SEGUIR CONTANDO CON TU AMISTAD. TE QUIERE MUCHO TU AMIGA PATY. GRACIAS.

A MIS HERMANOS:

DEDICO ESE TRABAJO A MIS HERMANOS: ROSA LAURA, SUSANA, VICTOR HUGO, JUAN ANTONIO, JOSÉ CARLOS Y ANGELICA, POR SU APOYO PARA PODER CONCLUIR CON MIS METAS, ESPERANDO QUE EL DIA DE MAÑANA, TODOS SEAN UNAS EXITOSAS PERSONAS EN LO QUE DESEN REALIZAR, QUE SALGAN ADELANTE Y SEAN MUY FELICES COMO SE LO MERECEEN, LOS QUIERO MUCHO Y LES AGRADEZCO SU CARÍÑO.

ΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦ

A MUS SUEGROS:

AGRADEZCO A MIS SUEGROS, EL SR. JUAN LÓPEZ BAUTISTA Y LA SRA. ANGELINA FLORES OLGUIN, POR SU APOYO INVALUABLE Y LES DEDICO ESTE TRABAJO QUE ES PRODUCTO DE MI ESFUERZO Y DEL CARÍÑO Y RESPETO QUE SIENDO HACIA USTEDES GRACIAS POR TODO, CON CARÍÑO SU NUERA QUE LOS QUIERE PATY.

ΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦΦ

A MI ASESOR:

AGRADEZCO DE UNA MANERA MUY EN ESPECIAL A LICENCIADO EMIR SÁNCHEZ ZURITA, ASESOR Y MI AMIGO, POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE CONCLUIR CON ESTE PASO TAN IMPORTANTE EN MI VIDA PROFESIONAL, ASÍ MISMO LE AGRADEZCO TODO EL TIEMPO DEDICADO, LA PACIENCIA Y EL INTERÉS DEMOSTRADO; ESPERO QUE LA UNIVERSIDAD SIGA CONTANDO CON ELEMENTOS TAN VALIOSOS COMO USTED POR ELLO SOLO ME QUEDA DARLE LAS GRACIAS.



# ***INTRODUCCIÓN***

En el presente trabajo hago alusión al estudio de las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos cuando a consecuencia de sus actos u omisiones realizadas con motivo del desempeño de su cargo o comisión afectan a los gobernados y a la propia administración pública federal en su esfera jurídica.

Por ello es necesario determinar que para la aplicación de dichas sanciones administrativas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público debe ser sujeto a un procedimiento disciplinario, en el cual se determinará se es acreedor o no a dicha sanción.

Pero el planteamiento de mi trabajo no estriba en las sanciones, ya que éstas se encuentran claramente descritas en el artículo 53 de la Ley en comento, si no en la aplicación arbitraria que se hace de éstas sanciones puesto que solo se condiciona su aplicación a la gravedad de la falta administrativa, pero el concepto de gravedad es muy ambiguo y da opción al superior jerárquico de causar un mal al servidor público con la calidad de inferior jerárquico ya sea por realizar una conducta contraria a su cargo o comisión, o bien, por simple desagrado dejando al inferior jerárquico en un completo estado de indefensión violentando sus derechos y su garantía de seguridad jurídica.

Es por esta razón que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe sujetar la aplicación de las sanciones administrativas a un concepto más exacto para dar protección a los gobernados y al propio servidor público; ya que éste surge de una necesidad colectiva que debe ser satisfecha en forma continua y proveniente de la actividad del estado directamente, o a través de sus órganos u organismos descentralizados.

En el capítulo primero de este estudio se señalan los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos, desde el juicio de residencia en España hasta la ley de 1870.

Posteriormente en el segundo capítulo se tratara el marco jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la continuación jurídica en la ley de 1980 para llegar a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y finalmente la regulación de una ley exclusiva para fincar responsabilidad a los servidores públicos con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el tercer capítulo se mencionan definiciones jurídicas del concepto de servidor público, así como el concepto de responsabilidad y los tipos de esta, sin omitir el concepto de sanción administrativa, su naturaleza y características para, finalmente establecer los tipos de sanciones administrativas que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente en el cuarto capítulo se estudiara el procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas.

# ***CAPITULO PRIMERO***

## ***ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA***

## **1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN ESPAÑA**

Existió en España un juicio denominado de residencia, como un instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida por las Cortes gaditanas, en la Constitución política de la Monarquía Española de 1812, y aun cuando se le dio el nombre de "juicio de responsabilidad", no constituyó una institución diferente habida cuenta que toda institución se resolvía en un juicio de responsabilidad.

La consagración de dicho juicio se encuentra establecida en el artículo 261 facultad sexta de la Constitución de Cádiz, que establece lo siguiente:

Toca a este Supremo Tribunal de Justicia, sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Por otro lado, en el artículo 168 de dicha constitución, se mencionaban los sujetos de la residencia, mencionando en primer término a la persona del Rey, que era sagrada e inviolable, por tanto, el único sujeto exento de responsabilidad.

Eran sujetos de responsabilidad, en primer lugar, los miembros del Poder Ejecutivo, en ausencia del Rey, de acuerdo a lo previsto en los siguientes ordenamientos:

- a) Decreto de septiembre de 1810. En él se establecía que las personas en quienes se delegara el Poder Ejecutivo eran responsables ante la Nación el tiempo de su administración, con arreglo a las leyes.
- b) Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo de 16 de enero de 1811. En este ordenamiento se fijaban los límites de la potestad ejecutiva confiada al consejo de regencia a través del decreto anteriormente mencionado.

- c) Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino, de 26 de enero de 1812. En la fracción IV, artículo 1º de este mismo ordenamiento, se contemplaba la responsabilidad ante las Cortes de los regentes por su conducta en el ejercicio de sus funciones; en su artículo 4º se establecía que si en su vista no aprobaban las Cortes la conducta de los regentes se debería hacer efectiva la responsabilidad, decretando que había lugar a la formación de la causa, con arreglo al artículo 6º se prevenía la suspensión del regente contra quien se hubiese decretado que había lugar a la formación de la causa.

Por otro lado, también eran sujetos del juicio de responsabilidad los secretarios del despacho, en los términos del artículo 226 de la Constitución, que establecía que los secretarios del despacho serían responsables a las cortes de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, sin que les sirviera de excusa que el Rey lo hubiera mandado.

La responsabilidad se encontraba igualmente prevista en los artículos 4º y 8º de la Constitución, en lo que señalaba que serían responsables de las resoluciones que tomarán por sí y que se encontrarán sin la rúbrica de uno de los miembros del Consejo de Regencia, así como que serían responsables ante este Consejo del desempeño de su cargo.

Por otro lado, en un contexto nuevo como el de la constitucionalidad, lo que más se trató de defender, mediante al sistema de responsabilidad fue la Constitución y demás leyes en vigor, habiendo sido, por tanto, materia esencial del juicio toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes haciendo responsable directamente al presunto infractor.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BARRAGAN, Barragán José. *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824*. U.N.A.M. México, 1978.

Por lo que respecta a los diputados gaditanos, estos no se ocuparon expresamente del supuesto de una ley anticonstitucional, pero sí trataron, en cambio, de la responsabilidad del Ejecutivo, en los casos en que sus disposiciones violaran el sistema legal establecido. Dichas disposiciones eran nulas de pleno derecho y hacían responsable directamente al secretario correspondiente que las firmaba, así como a cualquier otra autoridad o persona pública que tratara de ejecutarlas o aplicarlas.

Cabe señalar, que no obstante la ausencia de un capítulo específico de declaración de derechos y del ciudadano, tales derechos eran protegidos bajo el sistema de responsabilidad gaditano.

Por otro lado, la protección de los derechos humanos no estuvo establecida en el texto constitucional, sino que de ella se ocuparon otros ordenamientos.

En cuanto a la substanciación del juicio, eran señaladas en primer término, las medidas preventivas que se tomaban antes de la iniciación del juicio, estos es, la suspensión automática, aunque provisional, del responsable; la declaración sobre si había lugar o no a la formación de la causa de la responsabilidad y la obligación consignada por las Cortes para el efecto de que la justicia ordinaria se ocupara con preferencia a cualquier otro asunto, de los casos de infracciones.

La primera de las medidas constituía la regla general, ya que la excepción era instruir el expediente y acordar después la suspensión. Tratándose de quejas contra algún magistrado, si una vez formado el expediente, parecían fundadas, el Rey podía suspenderlo, oyendo previamente al Consejo de Estado. Esta misma facultad la tenía el monarca respecto de los vocales cuando abusaba de sus facultades alguna diputación. De igual forma, eran suspendidos los secretarios, una vez que las Cortes determinaban que había lugar a una causa.

Con relación a la declaración de si habla lugar o no a la formación de causa de responsabilidad, correspondía hacerla al Tribunal Superior inmediato, si se trataba de magistrados o jueces, y a las Cortes, si se trataba de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, respecto de los empleados públicos era acordada por sus superiores, por el Rey o los jueces competentes, estando obligados estos últimos a dar cuenta del monarca de las causas que se formaran contra dichos empleados públicos, y de la suspensión de éstos, siempre y cuando se hubiera acordado por ellos eran las Cortes las competentes.

En cuanto a la medida precaución, consistía en la obligación a cargo de los Tribunales ordinarios, de preferir, a cualquier otro asunto, los referentes a las infracciones de la Constitución.

Las autoridades competentes para tener conocimiento de la causa de responsabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, correspondía a un Tribunal especial integrado por nueve jueces, cuyo nombramiento estaba a cargo de las Cortes. El primero de dichos jueces instruía el sumario y cuantas diligencias ocurrieran en el plenario, debiendo advertirse que en estas causas habla lugar a súplica, pero no a recurso de nulidad.

Respecto a las causas instruidas contra los magistrados de las Audiencias y demás Tribunales especiales superiores, tenía conocimiento el Tribunal Supremo de Justicia, correspondiendo al magistrado más antiguo de la sala la instrucción del sumario y demás actuaciones del plenario. Siempre habla lugar a la súplica y también al recurso de nulidad contra la última sentencia, mismo que era determinado por la sala que no hubiese conocido de la causa en ninguna instancia.

Las Audiencias, por su parte, conocían de las causas incoadas contra los jueces letrados en primera instancia. En dichas causas se admitía de igual forma la súplica y el recurso de nulidad contra la última sentencia.

Por otra parte, los efectos que produjo la declaración de haber lugar a formación de causa y, en su caso, por la resolución definitiva, eran de dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional y de efectos de responsabilidad propiamente tal.

La responsabilidad tenía sus efectos propiamente, divididos a su vez, en diversas clases. Primeramente, se convertía en definitiva la suspensión en el cargo y recala sobre el responsable inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. De esta forma, en el Decreto de 24 de Marzo de 1813, se establecía que en el Consejo de Estado jamás debía incluir en tema a ningún magistrado o juez para otros ascensos en su carrera sin asegurarse previamente de la puntualidad en la observancia de la Constitución y de las leyes, por medio de informes que debía solicitar a las respectivas diputaciones provinciales, al Tribunal Supremo de Justicia con respecto a los magistrados, y a las audiencias, en cuanto a los jueces de primera instancia. También se disponía que el Tribunal Supremo debía dar aviso al Consejo de Estado de las causas pendientes contra magistrados de las audiencias, a efecto de que no se les propusiera hasta que constara que hubiesen sido absolutos.

Se considera por otra parte, que otro tipo de infracción, acarrea responsabilidad en materia civil o estrictamente penal, como la pena de muerte y el destierros. Así como aquellas responsabilidades que consistían en la imposición de penas pecuniarias o de tipo meramente correccional administrativo.

Además existían penas para los jueces o magistrados que a sabiendas de que juzgaban contra derecho por efecto o enemistad con alguno de los litigantes u otras personas, que consistan en la privación del empleo, en la inhabilitación perpetua para obtener oficio o cargo alguno y en el pago a la parte agraviada de todas las costas y perjuicios, en el entendido de que si cometían la prevaricación, debían sufrir la misma pena, que injustamente hubiese padecido el procesado.

Por ello, cuando los magistrados o jueces, juzgaban contra derecho, por soborno o cohecho, independientemente de las penas que les correspondieran, eran declarados infames y debían de pagar la cantidad recibida por el soborno o cohecho más tres tantos de esa cantidad, para destinarse a los establecimientos públicos de esa instrucción.

En cuanto a la naturaleza de la residencia, se trataba de una institución jurisdiccional, en tanto que la substanciación y conocimiento eran competencia de los Tribunales ordinarios, a excepción de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de los diputados, de la que conocía un Tribunal especial nombrado adhoc por las Cortes. Se trataba ante todo de una institución política ya que era responsable ante la Nación.

## **1.2 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN AMÉRICA**

El hecho de haber adoptado las diversas medidas de control en los terrenos conquistados por parte de la Corona española, incluido el juicio de residencia, encuentra su explicación en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales. Ya que de nada hubieran servido las mejores creaciones legislativas y las más sabias disposiciones sobre el trato que debían recibir los indígenas, así como las reglas minuciosas para evitar la arbitrariedad, en abuso del poder, el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción general de los funcionarios coloniales, si no se trataba de velar por su cumplimiento.

La procuración efectiva de su aplicación, representa grandes dificultades, dada la enorme distancia que separaba a los territorios descubiertos y la lentitud en las comunicaciones que hacían casi imposible una vigilancia eficaz por parte del Rey o del Consejo de Indias. Las medidas de control no obstante se implantaron, y el juicio de residencia como una de ellas, recordándole en todo momento al funcionario la obligación de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico.

Se llamaba juicio de residencia a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo, y tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía para lo cual siempre debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra los residenciados cuantas personas se consideran agraviadas por los actos de su administración<sup>2</sup>

En cuanto al nombre del juicio, provenía del tiempo en que el funcionario debía permanecer o residir obligatoriamente en el lugar en donde habla ejercido su oficio, con el objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario.

Por otra parte, la estructura del juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. En la primera de ellas, que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario, y en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.

En los primeros tiempos de la colonización, solía decidirse en España el nombramiento de quienes habían de tomar las residencias y en el momento en que éstas debían practicarse, aunque en algunos casos se concedió a organismos radicados en América la facultad de elegir la persona del juez. La regla general fue, sin embargo, que las residencias de oficios provistos por consulta del Consejo de Indias las tomaran jueces designados por el presidente de dicho órgano, y que las de oficios cuyo título hubiese sido expedido por virreyes, presidentes y gobernadores fuesen tomadas por jueces comisionados por dichos funcionario. "Se acostumbro durante casi dos siglos a nombrar únicamente a un juez de residencia, no siendo sino hasta fines del siglo XVII cuando se empezó a designar

---

<sup>2</sup> MOJARRIETA Serapio, José. *Ensayos sobre los Juicios de Residencia*. Alambra y cia. Madrid, 1848.

a tres personas con tal carácter, mismas que, debían desempeñar su comisión en el orden en que aparecían nombradas. Esta práctica fue modificada en 1720, al conferirse las residencias a oidores a los que se les autorizaba a sustituir sus poderes en personas de su satisfacción, pero fue reimplantada en 1732".<sup>3</sup>

Los defectos que le fueron encontrados a ésta última práctica por el Duque de Alba fueron las siguientes:

1) La dificultad de hallar tres sujetos dignos para el jurado, cuando para encontrar uno eran precisos varios informes difíciles de obtener y,

2) Que el nombrado en primer término acostumbraba a beneficiar su comisión excusándose cediéndola por dinero al segundo, el cual hacía lo mismo con el tercero. El resultado de estos trasposos era que el que en definitiva tomaba la residencia se arreglaba con el residenciado para resarcirse en los gastos efectuados alguna ganancia. No obstante se continuó la práctica de nombrar tres jueces en cada despacho.

Las ventajas de este sistema de nombramiento hicieron que el mismo subsistiera durante casi todo el siglo XVI y parte del XVII, pues no obstante los inconvenientes, con él se requería un número mucho menor de magistrados y se lograba una mayor economía en los gastos, además de que, por los bajos salarios con los que se les retribuía, era difícil hallar personas de luces y de conciencia que se trasladaran a lugares remotos con el solo objeto de tomar una residencia y volver después.

Por ello se puede afirmar que no existió un criterio definido respecto a las personas a quienes debían encomendarse las residencias, por los sucesores, se

---

<sup>3</sup> MARILUZ, Urquijo, José María. *Ensayo sobre los juicios e residencias indios*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla, 1952.

vieron contrarrestadas en la práctica por las penurias del Erario Real que impedían el nombramiento de jueces especiales.

Fue indiscutida la posibilidad de recusar a los jueces de residencia, como también la existencia de recusaciones maliciosas presentadas únicamente con el deseo de postergar el juicio. Para evitarlas, la Real Audiencia de México obligaba al escribano de la Cámara a certificar, en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda vez que se efectuaba. En este último caso, el recusante debía acreditar que tenía causas suficientes para hacerlo, bajo pena de pagar 100 pesos. Otra medida para impedir la paralización del juicio consistió en nombrar jueces acompañantes.

Los incidentes de recusación eran decididos por las Audiencias, el Consejo de Indias y aun por los virreyes. Todos los funcionarios de Indias estaban obligados a dar residencia.

El cumplimiento de las leyes que establecían las residencias fue vigilado por la Corona. Además de las normas generales que obligaban a dar residencia al finalizar determinado oficio, se dictaron otras imponiendo el deber de justificar haber cumplido con ese requisito para poder optar a nuevos cargos, normas que fueron ampliadas en algunos casos por los virreyes, como sucedió con el de la Nueva España, Duque de Alburquerque, que en 1653 decretó que los corregidores y alcaldes mayores que dejaran sus oficios sin dar residencia fueran enviados presos y dieran ésta a su costa, aplicándoles, además, una multa de 500 pesos.

Por otro lado, también es importante analizar si los oficiales a quienes se prorrogaba en los mismos oficios que desempeñaban debían dar residencia al concluir el periodo para el que habían sido designados en un principio. La solución que se dio fue en el sentido de que no se proveyeran corregidores por más de dos años, y que terminados éstos no se prorrogasen por más tiempo hasta que hubiesen dado residencia y se hubiera visto cómo habían usado sus oficios.

El criterio varió según los casos y la época, ya que en un principio, se acostumbraba la comparecencia personal del funcionario, aún cuando no faltaban las excepciones, como en el caso de Hernán Cortés, en el que se permitió diera residencia por procurador. En el siglo XVII las autoridades coloniales, entre ellas la Real Audiencia, prohibieron que los alcaldes dieran residencia por procurador.

Tratándose de cargos de superior jerarquía, eran frecuentes las dispensas para dar residencia de la manera señalada anteriormente, obedeciendo las mismas a que el funcionario debía pasar a desempeñar otro empleo o regresar a la Península por alguna causa urgente. En estos casos, se exigían ciertos requisitos, tales como la ratificación de las fianzas otorgadas o la constancia de que no se tenía deuda alguna con la Real Hacienda. Para los ministros de la Audiencia existían normas especiales. Así, durante el siglo XVI se autorizó en ocasiones algunos oidores, trasladados a otros puntos, que dieran residencia por procurador o personalmente, según quisieran. En el siglo VXIII se dispuso que dichos oidores y otros ministros comparecieran personalmente a sus residencias cuando fueran prohibidos y sólo la dieran por procurador si les resultaba impedimento para hacer sus viajes.

En cuanto a las fianzas, su otorgamiento resultó de gran importancia en virtud de que eran el instrumento para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas y evitar que el juicio de residencia se convirtiera en un mero formulismo, ante la práctica de la ocultación de bienes por parte de los funcionarios.

En la segunda mitad del siglo XVIII se tomó la medida consistente en fianzas por el de retener la quinta parte de los sueldos de aquellos funcionarios que los tuvieran en cantidad tal que bastara para responder de lo que resultara de la residencia, y que su cargo no trajera aparejada la recaudación de la Real Hacienda. La cantidad retenida le era devuelta, si no les eran formulados cargos

en el juicio. Esta medida duró poco y sólo se continuó aplicando a un reducido grupo de gobernadores.

Las residencias tenían lugar en la mayoría de los casos, al finalizar el ejercicio del cargo; de cinco en cinco años, si el oficio era perpetuo, y en el momento de un traslado de una plaza a otra si se trataba de los ministros togados en las audiencias.

La iniciación del juicio de residencia al concluir el término normal del mandato no era, sin embargo, de la esencia de la institución, ya que el juicio podría abrirse en cualquier momento. "Entre otros autores que discrepan de esta afirmación se encuentra Ots y Capdequí, ya que sostiene que los juicios de residencia sólo se exigían al finalizar el mandato del funcionario y que esto los diferenciaba fundamentalmente de las visitas".<sup>4</sup>

Aún cuando existían las reglas aludidas respecto del momento en que debían iniciarse las residencias, se procuró que éstas últimas no fueran tan frecuentes que impidieran el normal desenvolvimiento de los organismos coloniales o, abrumar con gastos excesivos a los funcionarios, habiéndose dejado, en este sentido, a la prudencia de virreyes y presidentes el suspender la práctica de los juicios si no hubiera causas que obligaran a tomarlos.

Por lo que se refiere al lugar de la residencia, ésta debía ser tomada en el sitio donde el funcionario había desempeñado su oficio y en el cual debía permanecer durante el plazo establecido por la ley.

De esta manera, los particulares agraviados no necesitaban trasladarse a grandes distancias, y podían justificar más fácilmente la verdad de los hechos en que apoyaban sus demandas. Los funcionarios, por su parte, podían conseguir en

---

<sup>4</sup> OTS Y CAPDEQUI, José María. *Historia del Derecho Indiano*. Aguilar Madrid, 1969.

forma más expedita los testigos y pruebas documentales que requirieran para sus descargos.

El comienzo del juicio se daba con la publicación de los Edictos de Residencia, que se hacían normalmente en las principales villas y ciudades, cuando se trataba de funcionarios cuya jurisdicción abarcaba amplias provincias. Esta publicación revestía suma importancia, en razón de que daba a conocer a todos la existencia del juicio y señalaba el momento a partir del cual principiaban a contarse los términos establecidos en la Cédula de comisión.

En dichos edictos se invitaba a la población a presentar sus demandas contra el residenciado por "agravios, perjuicios, injusticias y sin razones" que hubieren recibido en sus personas, honra o haciendas. En ellos se aseguraba igualmente la protección y amparo reales a los quejosos, y se amenazaba con distintas penas a los que quisieran amedrentarlos o impedirles en cualquier forma el acceso al tribunal.

Para llevar a cabo la publicación de los edictos y el examen de testigos en los lugares alejados, los jueces nombraban comisionados, a quienes se les debía el mismo acatamiento que al juez de residencia, de tal modo que la residencia opuesta a ellos era severamente castigada.

Con referencia a las primeras diligencias del juez éstas consistían fundamentalmente en fijar con precisión las personas sometidas al juicio y en redactar el interrogatorio a cuyo tenor serían examinados los testigos de la parte secreta. La primera de dichas diligencias obedecía a que en los despachos de comisión se nombraba solo al principal de los residenciados y no a sus oficiales, que debían ser enjuiciados juntamente con él.

En la realización de la segunda diligencia anotada se seguían generalmente los modelos, corrientes de interrogatorios incluidos en las obras clásicas de

práctica forense o los utilizados en las residencias anteriores tomadas en el mismo distrito, agregándose las preguntas que se consideraban convenientes para el mejor esclarecimiento de los hechos o para cumplir con las instrucciones especiales que le hubiesen sido entregadas al juez visitador.

Por otro lado, en cuanto a los medios de prueba, durante el periodo de la parte secreta del juicio en la que el juez actuaba oficiosamente, podía éste último solicitar informes a diversos organismos oficiales, revisar documentación pública, recibir denuncias anónimas y examinar testigos.

La testimonial era la prueba más importante y la más utilizada. Debían elegirse los testigos que verosíblemente pudieran saber las cosas que se pretendía averiguar. Si las personas a quienes conviniera examinar no se hallaban en el lugar de la residencia debían hacerse todas las diligencias posibles para obtener su testimonio. Era también obligación del juez cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos del residenciado; por haber sido castigados por éste o por haber sufrido una sentencia adversa dictada por el propio funcionario enjuiciado.

Se acostumbraba que desde el comienzo de la residencia, los residenciados previnieran posibles testimonios en su contra entregando una lista de las personas a quienes consideraban sus enemigos, para efecto de que no fueran llamadas como testigos. Ésta era, sin embargo, una arma de dos filos, pues no faltaban jueces que citaban antes que a nadie a los incluidos en dichas listas. Las medidas que se tomaban en orden, para lograr que los testigos declararan con entera libertad el solemne juramento que precedía a la deposición, la ratificación y firma que la sucedía y el castigo de los testigos falsos contribuían a asegurar la probidad de las declaraciones.

De esta forma, no faltaban los fraudes en beneficio o perjuicio del residenciado.

El mayor peligro era la deshonestidad del juez de residencia, pues era él quién se hallaba en mejores condiciones para coaccionar a los testigos. Tratándose de indios que desconocían sus derechos, bastaba a veces una demostración de familiaridad entre el juez y residenciado para que aquellos no declararan.

El fincar cargos, se realizaba una vez obtenida y comprobada la información en la parte secreta del juicio, el juez formulaba los cargos correspondientes, corriendo traslado de ellos al residenciado para que presentase su defensa. El maestro Solórzano sostiene que también se daban a conocer al funcionario enjuiciado los nombres de los testigos. Los cargos, hechos en un lenguaje moderado debían referirse directamente a un determinado hecho especificando todas las circunstancias pertinentes de tiempo, lugar y persona siendo nulos los cargos generales, como decir que el residenciado habla sido parcial por que no había hecho justicia a las partes.

Cabe señalar que uno de los cargos más comunes en las residencias indianas, y sobre todo en las de corregidores, era el relativo a la violación de las leyes que prohibían el comercio y toda clase de negociaciones a los funcionarios.

Por lo que se refiere a la residencia en su parte pública, los particulares pedían interponer capítulos, demandas y querellas al residenciado. A través de los capítulos se ejercía la acción popular en contra de éste último; es decir, cualquier particular podía demandarlo, aunque no hubiera sido perjudicado directamente. Por ejemplo, podía capitularse a un corregidor por haber usado él o su mujer trajes en desacuerdo con las pragmáticas contra el lujo. Basta para la admisión de los capítulos el otorgamiento de fianzas que cubrieran la indemnización a la que era condenado quién no lo probaba.

Una vez pronunciada la sentencia por el juez de residencia e interpuesta o no apelación por el residenciado o el capitulado, los autos eran elevados al Tribunal Superior para ser examinados junto con la secreta.

Las demandas y querellas procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado, y debían iniciarse dentro del término fijado por la ley. Al igual que los capítulos se substanciaban por los mismos trámites de juicio ordinario, pero acortando los términos y sin que éstos dejaran de correr los días feriados.

El juicio concluía, una vez establecidos los cargos, y presentados y aprobados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia, la cual se constreñía a declarar si el enjuiciado habla obrado mal o bien y hacer efectiva su responsabilidad en el primer caso. La revocación de las disposiciones equivocadas o injustas únicamente correspondía a los superiores o a los sucesores del residenciado.

En el caso de que se comprobara que un virrey hubiera concedido algún oficio a algún pariente suyo en contravención a lo dispuesto por la ley, el juez de residencia podía castigar al virrey, pero no ordenar la cesación del empleado en su puesto, pues ello estaba reservado en el caso concreto, al sucesor del virrey culpable.

Por otra parte, los jueces tenían la obligación de sentenciar todos los cargos y de consignar los buenos como los malos procedimientos de los residenciados para que los primeros fueran premiados y los malos castigados. En cumplimiento de esta obligación, los jueces trataban de caracterizar al funcionario enjuiciado señalando detalles aparentemente mínimos, pero que contribuían a trazar su perfil moral. La vida privada, costumbres y pasatiempos de los residenciados, todo era examinado por los jueces.

Si el residenciado era absuelto de los cargos, el juez lo declaraba recto y buen ministro, acreedor de los correspondientes ascensos, o utilizaba otras fórmulas parecidas destacando su desinterés, integridad, rectitud, etc. Por ello algunos residenciados, previa obtención del permiso necesario, imprimían las sentencias para difundirlas y presentarlas junto con las relaciones de sus méritos y servicios al solicitar nuevas mercedes.

Por lo que respecta a las sentencias condenatorias, el juez imponía las penas correspondientes, que podían ser las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, siendo la de multa la más usual y para cuyo pago se otorgaba a veces prórroga. La inhabilitación perpetua no siempre se aplicaba rigurosamente, dándose casos de condenados por esta pena que obtuvieron después nuevos oficios. En esta pena, se procuraba en ocasiones beneficiar al condenado, acordando el término de la misma en su favor.

La sentencia debía pronunciarse en el término previsto por las leyes, de tal manera, que si era dictada fuera de dicho término se consideraba igualmente válida pero el juez era castigado.

Por lo que toca a las costas, en un principio los jueces cobraban los salarios de los culpados, y si no los había, de los gastos de justicia de la Audiencia. Posteriormente, como los ramos de justicia y penas de Cámara aludidos se hallaban casi siempre agotados, los jueces, con la táctica, y luego expresa aprobación del consejo, comenzaron a poner las costas a los residenciados, aunque resultaran inocentes. En los juicios del siglo XVIII, era corriente que, "por el justo modo de proceder", se obligara a pagar las costas al funcionario que había sido absuelto y elogiado en la sentencia.

No obstante la residencia y el repudio de esta práctica por parte de los residenciados, así como la conciencia de inequidad entre los propios miembros del

Consejo de Indias, la misma prevaleció debido a que no se sabía de donde extraer los fondos para cubrir dichas costas.

Una vez sentenciada la residencia, el juez la enviaba junto con un resumen del proceso a la Audiencia o Consejo, según le correspondiera, para la tramitación de la segunda instancia. En el primer caso, se remitían a las Audiencias los procesos originales sin sacarse copias, pero tratándose de residencias que debían ir a la Península, se mandaba el original al consejo, quedando una copia autorizada en las indias para que en el supuesto de extravío pudiera reconstruirse el expediente y volver a enviarse otro ejemplar a España. Por su parte, el virrey y la Audiencia tenían encargos de mantener al día sentados libros donde se anoten los resultados de los juicios.

El juicio en segunda instancia fue modificado a lo largo de la época colonial. En un principio la resolución definitiva se tomaba en España. Posteriormente, se ordeno en las Leyes Nuevas de 1542 que el Consejo de Indias sólo conociera de las residencias tomadas a los gobernadores y a los miembros de las Audiencias y que de las demás se ocuparan las Audiencias en sus Distritos. Más adelante, la Ley 69, título 15 del libro 2 de la Recopilación de 1680 dispuso que las Audiencias se abstuvieran de determinar las residencias de los gobernadores, corregidores, alcaldes mayores u otras justicias cuyo oficio fuera de provisión real, por corresponder ello al Consejo. Finalmente, por Real Cédula del 23 de abril de 1769 se resolvió que las residencias de Virreyes, Presidentes, Oidores, Contadores, Oficiales de Real Hacienda y Gobernadores debían continuar enviándose al Consejo para su decisión y que las de los oficios provistos por las audiencias locales seguirían viéndose en éstas últimas.

Con relación al Tribunal de Apelación de las demandas públicas, en un principio el actor podía elegir entre que fueran determinadas por el Consejo o por la Audiencia del Distrito. Con la expedición de las Ordenanzas de Audiencias de 1563 se suprimió la opción aludida al establecerse que las apelaciones de las

demandas pecuniarias e intereses de parte de los juicios de residencia de gobernadores y corregidores serían fallados por las Audiencias. Después, fue ordenado en la Recopilación de 1680, que las apelaciones de las demandas sentenciadas por jueces de provisión real debían conocerse por las Audiencias, cuando la condenación no excediera "de seiscientos pesos de oro o lo que estuviera determinado especialmente para cada provincia", pero sin que esta facultad fuera extensiva a condenas que se hicieran a pedidos de los procuradores fiscales a nombre de la Cámara y del fisco respecto de las que debía resolver el Consejo.

En lo que respecta a la ejecución de sentencias, la ley consideraba dos supuestos diferentes respecto de aquéllas que podían ejecutar los jueces no obstante la apelación interpuesta:

1) Tratándose de cohechos baraterías o cosas mal llevadas podían ejecutarse las sentencias que no excedieran de veinte mil maravedíes. Si sobrepasaban esa cantidad, el dinero debía ser depositado en la forma prescrita por los capítulos de jueces de residencia y;

2) Las otras condenas que derivan de pleitos y demandas por haber sentenciado mal o haber hecho de pleito ajeno, propio, se ejecutarían hasta la cantidad de doscientos ducados estando obligada la parte a quien se le aplicara a otorgar fianza para garantizar el pago de lo juzgado y sentenciado.

Una vez dictada la sentencia definitiva de la residencia, el funcionario no podía ser nuevamente molestado; más aún, una vez tomada la residencia a corregidores y otros gobernadores temporales, no se les podía volver a tomar, aunque se hubiera descubierto y llegado a saber delitos graves excesos.

Por otro lado, si existía el Recurso de Suplicación, que era interpuesto por los funcionarios, por cada cargo en el que resultaban condenados, aunque la

condena fuera pequeña, y se daba hasta antes de 1565. Con posterioridad al año referido, únicamente su interposición respecto de los capítulos de que derivare privación perpetua de oficio o pena corporal y en lo que no había sentenciado el juez de residencia por haberlo reservado para la decisión del Consejo.

Por último, es importante destacar que como lo menciona el autor Mariluz Urquijo, el juicio de residencia tuvo también una función social de nivelador de clases en las que se dividía la población. La soberbia de los altos funcionarios encontraba un correctivo en el pensar que no obstante sus dorados galones o su negra garnacha llegaría el momento en el que el indio más desarrapado de su distrito podría exigirle cuenta de sus excesos. El más acostumbrado personaje sabía que terminado el tiempo de su función perderla de golpe sus prerrogativas y oropeles y quedaría expuesto a las querellas y demandas de cualquiera de sus ex gobernados, no pudiendo hacer valer otra arma que la honestidad de su conducta.

Por ello, se ha considerado que las residencias eran válvulas de escape a la libertad de expresión ya que cada uno de los gobernados podía manifestar con franqueza su opinión acerca de las gestiones de sus gobernantes, y que esta posibilidad de exigir al funcionario cuenta de sus actos era una forma de gobierno del pueblo.

### **1.3 DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN NUESTRAS DISTINTAS CONSTITUCIONES.**

Es importante destacar, que la determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental establece un límite en los campos de sujeción de los servidores públicos, así como el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado.

### **1.3.1 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.**

Una vez efectuado el establecimiento de libertad del Estado mexicano a través del Decreto Constitucional para a Libertad de la América Mexicana primer documento mexicano de esta naturaleza , mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, por medio del cual se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determina mediante el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquélla y sin la limitación de los poderes.

De tal forma que ningún tiempo ni caso, podía hacérseles cargo, los diputados debían sujetarse al juicio de residencia por la parte que les tocaba en la Administración Pública, pudiendo ser acusados además durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, en especial por los de incidencia, concusión, y dilapidación de los caudales públicos. Los titulares de los ministerios también eran responsables de los decretos órdenes y demás que autorizan contra la Constitución o contra las leyes, mandadas observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados dichos secretarios a sujetarse al juicio de residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Para conocer de las causas de residencia, en las cuales debía preceder la declaración del Supremo Congreso, y en general de las causas de residencia de todo empleado público se instituyó el Supremo Tribunal de justicia, y para los dos individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de justicia, se creó el Supremo Tribunal de residencia, que conocía privativamente de ellas.

Por otra parte, se llevó a cabo la creación del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, debido a que la Constitución gaditana era un código cuyas disposiciones resultaban inadaptables a nuestros intereses y costumbres, así

como a nuestras circunstancias, además de que se tomó en cuenta el deseo de Agustín de Iturbide de que se contara con un reglamento propio para que la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, en tanto se formara y sancionara la Constitución Política que habría de regir, emitiéndose dicho reglamento el 18 de diciembre de 1822 por la Junta Nacional Instituyente.

De acuerdo con este documento, la persona del emperador era sagrada e inviolable, esto es, exenta de responsabilidad; de los actos de su gobierno sólo eran responsables de su gobierno sus ministros que necesaria y respectivamente debían autorizarlos para su validez.

Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes se residía el poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaron durante su comisión correspondiendo conocer de las mismas a Supremo Tribunal de Justicia.

### **1.3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

La iniciativa se encuentra en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que fue fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823, el cual se encontraba integrado por ocho bases constitucionales; en la tercera de ellas se estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones. Se dispuso que correspondiera al cuerpo legislativo, o Congreso Nacional, declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo ejecutivo, de los Secretarios y de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como también la creación de un Tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano legislativo, a fin de juzgar a los diputados de los congresos provinciales, en los casos que determinara una ley que sería expedida al efecto.

Por otra parte, el Senado, debía juzgar según lo dispuesto en la octava base constitucional a los individuos del cuerpo ejecutivo diputados del legislativo, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y los secretarios de Estado en los casos que la ley señalara.

Asimismo, en la séptima de las bases aludidas se estableció el Supremo Tribunal de Justicia, integrado por siete magistrados, al que se encomendó vigilar la pronta administración de justicia y juzgar a los jueces y magistrados que demoraran el despacho, de las causas, no la sustanciaran conforme a derecho o las sentenciaran contra ley expresa.

De esta manera se implemento el instrumento para hacer efectivo el derecho consagrado en la propia base constitucional referida, relativo a que todo individuo de la nación mexicana estaba en posibilidad de pedir la responsabilidad de los jueces y magistrados que incurrieron en alguno de los supuestos que antes quedaron señalados como ámbito de competencia del Tribunal Supremo de Justicia.

La Constitución de 1824 suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de 1824, en la cual se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad el presidente y vicepresidente de la Federación, el primero por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que éstos tomaran posesión de sus destinos o el ejercito por parte de las cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería. De la misma manera, el vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito que hubiese cometido durante el tiempo de su encargo. De las acusaciones en contra del vicepresidente conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualquiera de las dos cámaras podía conocer con la calidad señalada, sobre las acusaciones hechas en contra del Presidente, salvo el caso en que este o sus

ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, dado que en dicho supuesto correspondía a la Cámara de Representantes, fungir de manera exclusiva como Gran Jurado.

En lo que se refiere a los Secretarios del Despacho, estos eran responsables por cualquier delito cometido durante su empleo y de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los Estados correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas.

A los integrantes de la Corte Suprema de Justicia al igual que los Secretarios de Despacho podían ser acusados por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su empleo, tocando conocer indistintamente a cualquiera de las cámaras.

Por lo que respecta a los gobernadores de los Estados, eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente que no fueren manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes. Des esta clase de acusaciones, podían conocer en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la de Senadores.

Asimismo, los diputados y senadores (aunque inviolables debido a sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, por las cuales jamás podían ser reconvenidos) podían ser sujetos de causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía hacerse ante la Cámara de Diputados si se trataba de los segundos, constituyéndose cada cámara en Gran Jurado para declarar si habla lugar o no a la formación de causa. Si la declaración era en

sentido afirmativo, quedaba en suspenso de su cargo el acusado y puesto a disposición del Tribunal el competente.

Por último, eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar, que la Corte Suprema de Justicia conocerá "de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley", y "que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, debe prestar juramento de guardar esta Constitución y la acta constitutiva".

Cabe destacar que el tribunal competente para conocer de las responsabilidades una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la Cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano por veinticuatro individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaba en la propia Constitución.

### **1.3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1836.**

También era conocida como la "Constitución de las Siete Leyes", por que estaba dividida en siete estatutos. Esta Ley Fundamental, de carácter centralista, fue suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. En ella fue consignada la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del Presidente de la República, de los diputados y senadores, ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado si el acusado era diputado, y en los plazos fijados en la propia Constitución.

Una vez hecha la acusación por los delitos mencionados, la cámara respectiva debía declarar si habla o no, lugar a la formación de causa y poner al reo a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgado, en el caso de

que la declaración referida fuera afirmativa. Esta última, sólo necesitaba la confirmación de la otra Cámara, en el caso que el acusado fuera el Presidente de la República, y sus efectos, eran así en los delitos oficiales como en los comunes suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Por otra parte, se contempló en esa Constitución la comisión de delitos oficiales por parte del Presidente de la República, secretarios del Despacho, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y de las juntas, estableciéndose que la acusación debía formularse ante la Cámara de diputados, a la cual correspondía declarar si había o no lugar a dicha acusación y nombrar a dos de sus miembros para sostener ésta en el Senado, cuando su declaración fuera afirmativa. La instrucción del proceso fue encomendada al Senado, el cual después de escuchar a ambas partes, debía dictar el fallo correspondiente, no pudiendo imponer más penas que la destitución del cargo o empleo, la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro; sin embargo, si el Senado considera que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

El fuero constitucional a favor de los funcionarios que se han indicado, que se traducía en la no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias sin la previa declaración de la Cámara de haber lugar a la formación de la causa, tratándose de delitos comunes, se consagró también para los miembros del Supremo Poder Conservador con la modalidad de que la acusación debía hacerse ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras al cual correspondía calificar si había lugar a la formación de causa, y seguirla cuando exista razón por ello. También la Corte Suprema de Justicia conocía de las causas criminales y negocios civiles promovidos en contra de dichos funcionarios.

Por otra parte, las prerrogativas establecidas para el Presidente de la República, eran las siguientes: no poder ser acusado criminalmente, durante su

presidencia y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras fungía como presidente, sino en los términos que prescribían los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional fracción III, así mismo, no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta, y no podía ser procesado, sino previa declaración de ambas cámaras prevenida en el artículo 49 de la Tercera Ley Constitucional.

En relación, a los consejeros, que con trece integrantes formaban el Consejo de Gobierno, se estableció, que sólo eran responsables por dictámenes que dieran contra una ley expresa, en especial si se trataba de una ley constitucional, cohecho o por soborno.

La responsabilidad de cada ministro, comprendía la falta de cumplimiento a las leyes que hablan tenerlo por su ministerio, o los actos del Presidente que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes, de manera especial a las constitucionales.

Cabe destacar, que dicha Constitución concedía acción popular contra los magistrados y jueces que cometieron prevaricación, por cohecho, soborno y consideraba responsable a todo funcionario público por infracciones a las leyes constitucionales que cometiera o no impidiera.

### **1.3.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

Existieron diversas razones, que llevaron a la Comisión de Constituyentes a proponer el juicio político en nuestro régimen de gobierno. No reducido a los políticos, sino comprendiendo cualesquiera otros que fueran cometidos en el ejercicio de las funciones, la ventaja del juicio político consistía en opinión de los miembros de la Comisión Constituyente en que su sentencia debía limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su encargo al funcionario acusado,

dejándolo en la condición de individuo particular, sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que hubiese incurrido; o bien, para la indemnización de los perjuicios ocasionados, sentencia que, por otra parte, no infamaba, no causaba un daño irreparable, sino que tenía como única consecuencia la destitución o inhabilitación, para ejercer otro cargo.

Por ello, el artículo 106 del Proyecto prevenía, para la substanciación del juicio político, la existencia de un Jurado de Acusación y otro de Sentencia, integrado el primero por un individuo de cada Estado, y constituido el segundo por el Congreso de la Unión (artículo 108). Las quejas contra los funcionarios públicos se presentaban al Jurado de Acusación debía ser por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, según disposición contenida en el artículo 107 del Proyecto; una vez formulada la declaración de haber lugar a la acusación, conocía de esta última el Congreso de la Unión, como Jurado de Sentencia, el cual debía limitarse en su fallo a absolverse o destituir al acusado.

En el Título IV, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, se estableció lo relativo a los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y las faltas u omisiones en que incurrieron en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales). Eran igualmente responsables los gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y las leyes federales, y el último exclusivamente por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Cabe destacar, que la doctrina coincide en que los delitos comunes deben entenderse en contraposición de los delitos oficiales y no de los del orden federal, ya que este fue el sentido que se le dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836.

Tratándose de los delitos comunes de los funcionarios mencionados, tocaba al congreso, según lo dispuesto en el artículo 104, erigirse en Gran Jurado y declarar (a mayoría absoluta de votos) si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de Sentencia, en los casos en que la declaración fuera condenatoria, para el efecto de aplicar también a mayoría absoluta de votos la pena que la ley estableciera. Las disposiciones anteriores fueron modificadas el 13 de noviembre de 1874 al reformarse en esa fecha el artículo 105 que las contenía, por virtud del establecimiento del sistema bicameral en nuestra Constitución, correspondiendo fungir a partir de entonces con el carácter de Jurado de Acusación y de jurado de Sentencia, respectivamente, a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, con las mismas atribuciones que se habla conferido inicialmente al Congreso y a la Suprema Corte.

En congruencia con el restablecimiento por la Cámara de Senadores, el artículo 103 fue reformado el 13 de noviembre de 1874 al incluir a los individuos de la Cámara en la enumeración de los funcionarios públicos que eran considerados responsables, y respecto de los cuales debían seguirse los procedimientos previstos en la propia Constitución para poderles hacer efectiva la responsabilidad a que se hicieron acreedores.

Se le adicionó, además, un párrafo en el que se establecía que los altos funcionarios de la Federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiese aceptado durante el período en que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel fuero previniéndose, asimismo, que esta disposición era aplicable respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.<sup>5</sup> El 6 de mayo de 1904 se reformó nuevamente el precepto de referencia, en su parte final,

---

<sup>5</sup> TENA. Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano 9°. Porrúa, México 1999, pág. 704.

señalándose que el Vicepresidente de la República, al igual que el presidente, sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria, violación expresa de la Constitución ataques a la libertad electoral y delitos graves de orden común.

Por otro lado, en la forma efectuada el artículo 104, también consistió en atribuir a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en gran Jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, que conforme al texto original estaba reservada al Congreso.

Cabe señalar que esta ley fundamental, no contempló la obligación a cargo del Congreso de expedir una ley que tipificara los delitos llamados oficiales.

#### 1.4 LA LEY DE 1870.

Esta ley de 3 de noviembre de 1870, la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema, sobre producto de la gestión del Presidente Benito Juárez, ha sido de gran valor, aún cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y con la sociedad en general.

Su expedición obedeció a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.<sup>6</sup>

Establecía en sus primeros tres artículos los delitos oficiales, faltas u omisiones de los altos funcionarios de la Federación; después, determinaba las sanciones que debía imponerse en cada uno los supuestos señalados; precisaba

---

<sup>6</sup> CÁRDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. Porrúa, México, 1982.

los funcionarios que deba de juzgarse o castigarse y el tiempo que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva, ante los Tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído los funcionarios de referencia por daños y perjuicios causados por incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiese sido declarados culpables.

Disponía asimismo, que en el supuesto de imputación al funcionario de un delito oficial de un delito común, se le sentenciara primeramente por la responsabilidad oficial, y fuera puesto después a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y le fuera impuesta la pena correspondiente por el delito común; por el último, se ocupaba del procedimiento a seguir y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.

Se consideraban delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes Federales considerando como grave. Si la infracción se cometía en materia de menor importancia, era reclamada como falta oficial, en tanto que la omisión era definida como la negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones propias a los respectivos cargos de los funcionarios, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, debía entenderse sólo en lo relativo a los deberes que se les imponía la Constitución o las leyes federales.

# ***CAPITULO SEGUNDO***

## ***MARGO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS***

A partir del 1° de Mayo de 1917 entró en vigor nuestra constitución política que se encuentra vigente hasta la fecha, que en el texto original de su título IV estableció las bases de responsabilidad de los funcionarios públicos pero sin incluir a los demás empleados de la federación.

## **2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.**

En el título cuarto de la constitución política, quedó establecida la regulación prevaleciente hasta 1982 y relativa a los funcionarios públicos, considerándose como tales a los senadores y diputados al congreso de la unión, a los magistrados de la suprema corte de justicia de la nación, a los secretarios de despacho y al procurador general de la república a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su cargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que se incurriera en el ejercicio de ese mismo cargo, así mismo se determinó como responsables a los gobernadores de los estados y a los diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la constitución y a las leyes federales; estableciéndose en tanto que el presidente de la república durante el tiempo de su mandato, solo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves de orden común.

Por ello, se dispuso que la Cámara de Diputados erigida en gran jurado y tratándose de delitos comunes, declaraba por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros integrantes si hubiere lugar o no a proceder contra el acusado, en cuyo caso siendo afirmativo, esté por el solo hecho quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; a excepción del presidente de la república quien únicamente abría lugar a acusarlo ante la cámara de senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Por otro lado, se dispuso que tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiere dejado de tener fuero,

pues la resolución de la cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación, no absolvía ni condenaba, únicamente llevaba acabo o no el acto indispensable para que el inculpado quedara a merced de la potestad judicial común.<sup>7</sup>

Con lo que respecta al fuero se previo que no gozaban de este los altos funcionarios de la federación por delitos comunes, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado en el periodo en el que conforme a la ley se disfrutara del fuero.

La regulación constitucional tocante a delitos oficiales variaba totalmente, toda vez, que en su conocimiento intervenía no una, si no las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia, con la condición de que esta ultima no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que los era la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores iniciaba entonces un verdadero juicio justificativo de la denominación de gran jurado debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyer al acusado para concluir con la declaración que era auténtica sentencia, ya fuera que absolviera o condenara, puesto que si condenaba habría que aplicar como pena la privación definitiva del puesto y si absolvía ningún otro tribunal se ocuparía del caso ejecutoriadamente resuelto. La privación del cargo resultaba sin perjuicio de que se impusiera al reo la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determinara la ley.

Así también cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley el acusado habría de quedar a disposición de las autoridades comunes, por ser juzgado y castigado con arreglo a ella.

---

<sup>7</sup> TENA Ramírez Felipe, Ob. Cit. pág. 704

Por otro lado, se determinó que las resoluciones del gran jurado en todos los casos serían inapelables y se concedió acción popular para denunciar ante la cámara de diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación.

Otras previsiones que se establecieron, fueron consistentes en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabría conceder al reo la gracia de indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podría exigir durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después; así como demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

De los siete artículos que integran el título cuarto de la constitución, uno de ellos, el 111, fue objeto de tres reformas por decretos públicos respectivamente en el diario oficial de la federación el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1944 y el 8 de octubre de 1974, pero como se expresa certeramente en la exposición de motivos, de la iniciativa de reforma al título cuarto, promovida en 1982, las modificaciones antes citadas fueron intrascendentes, toda vez que se contrajeron a regular procedimientos de remota aplicación.

## **2.2 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.**

En el conjunto de ordenamientos integrantes de la reforma administrativa introducida por el presidente López Portillo a partir de 1977, quedó considerada la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, promulgada con fecha 31 de diciembre de 1977 y publicada en el diario oficial de la federación el 4 de enero de 1980, derogado por medio de su artículo segundo transitorio a la ley de 1940.

En su título primero determinó como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación conceptuando como tales a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, por delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

Por otro lado, se responsabilizo a los gobernadores de los Estados y a los Diputados a las Legislaturas locales por las violaciones a la constitución a las leyes federales en que incurrieran y también por los delitos y faltas tipificados en sus artículos al igual que en el ordenamiento de 1940, se dispuso que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo únicamente podría ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría del fuero desde el día de su elección lo mismo que los Diputados y Senadores propietarios, los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, en tanto que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia a partir de su designación.

Se estableció un distingo en cuanto a los delitos oficiales, se redundarán en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las faltas oficiales, que de manera leve los afectarían. Los primeros se enumeraron y definieron de la siguiente manera el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales, cuando causara perjuicios graves a la Federación o a uno o varios de sus estados; y las omisiones y violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales.

También se determinó que los delitos oficiales de los funcionarios que se encontraran en ejercicio de sus funciones conocerla el senado, erigido en gran jurado, ser sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el

fiscal y la cámara de Diputados formularan la respectiva acusación, concediéndose acción popular para denunciar ante esta última los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios y empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera de la destitución, del cargo del que se encontraran investidos y la inhabilitación por un término no menor a cinco años ni mayor a diez sin perjuicio de la reparación del daño y la existencia de la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído. Se estableció además que en las demandas de orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos y que pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podría concederse al condenado la gracia de indulto.

En el título segundo, relativo al procedimiento respecto de los funcionarios que gozaran de fuero, el capítulo I se refiere a las sanciones instructoras, el II del procedimiento en caso de los delitos comunes, el III del jurado de acusación y el IV del jurado de sentencia.

El título tercero, correspondiente al procedimiento de los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, contuvo dos capítulos, uno de disposiciones generales y otro que regulaba la incoación de procedimiento.

En el título cuarto, referente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas oficiales, el capítulo primero específico al igual que el procedimiento que procedió a la citada ley que habría un jurado para las responsabilidades oficiales de los funcionarios empleados de la federación por cada uno de los juzgados del Distrito Federal regulándose detalladamente su integración y los límites de su respectiva competencia.

La remoción de los funcionarios judiciales recibió el mismo tratamiento ante establecido, pudiendo el presidente de la república previa audiencia con el interesado, solicitar de la Cámara de Diputados le destitución por mala conducta, por cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces de orden común del propio Distrito.

Finalmente las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales del Distrito Federal fueron reguladas en forma similar a la contemplada por la ley de 1940, con la misma rigidez extremada extensiva a los bienes de la esposa, cualquiera que fuera el régimen matrimonial y a los de los hijos; con aseguramiento por otra parte de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto del senado de la república cuando se tratara de todos los funcionarios de la federación.

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

El servicio público, de acuerdo con lo que establece la fracción III del artículo 109 constitucional, debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública. Este se hubiese podido presentar como un primer problema al momento de determinar cuando la función pública, como ejercicio del poder del Estado, ha sido lesionado, por lo que fue necesario que el legislador ordinario estableciera cuáles son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública; en estos términos se estableció en el artículo 113 constitucional, al ordenar que el legislador ordinario

enumere las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, de tal forma que de acuerdo con una interpretación a contrario sensu, cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.

Por lo cual, con fecha 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos LFRSP, que en su artículo 47 a la letra dice: Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de la fuerzas armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo u omisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, detracción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V. Observa buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítima con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios las dudas fundadas que les suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.
- X. Abstenerse a disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;
  
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
  
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, con tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales laborales.

Nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ya que cuando se constituye el hecho ilícito, no queda lugar a dudas de que se trata de una infracción administrativa, por ser contraria a lo establecido en alguna de las fracciones del artículo 47 de la LFRSP.

Cabe destacar, que anteriormente no se enunciaban las obligaciones inherentes a los cargos que desempeñaban los funcionarios públicos, por lo que no se podían determinar con exactitud las infracciones administrativas.

Por ello dicho artículo es de gran importancia, ya que hace posible la determinación a un funcionario público de sus obligaciones específicas, asimismo, se concede una condición de equidad entre funcionarios y empleados, en el sentido en que ambos son servidores públicos independientemente de su cargo, por lo que deberán observar de igual forma el artículo 47 de la LFRSP, para el

Estado significa un elemento de orden, claridad y seguridad, respecto de su Administración.

Es importante determinar los elementos esenciales de la infracción administrativa, una vez que el servidor público incumple con alguna de las obligaciones legales establecidas. Dichos elementos son:

ACTO U OMISIÓN	SUJETOS	OBJETO
<p>Para que exista la infracción es indispensable la manifestación de una conducta, positiva o negativa que sea contraria a lo que establece la norma jurídica.</p> <p>Se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención, ya que no basta querer la realización de la conducta, sino que es necesario que esta se manifieste.</p> <p>Por ello, el hecho material debe ser violatorio de una obligación que esta previamente establecida en la norma jurídica, ya que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, ya que, de acuerdo con nuestro sistema de derecho, y en razón del principio de seguridad jurídica, todo individuo debe conocer sus obligaciones a fin de poder prever su cumplimiento.</p>	<p>El primero, es el autor de hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto de una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.</p> <p>Si el sujeto no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para el las obligaciones como servidor público.</p>	<p>El objeto, es precisamente la disciplina en el ejercicio de la función pública, la materia en que se manifiesta con el propósito de mantener el orden para llegar a los objetivos de la organización.</p> <p>El autor Francisco Bueno Arus opina que "...el procedimiento disciplinario tiene una finalidad claramente delimitado: mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas: en suma, el mantenimiento de la disciplina.</p> <p>Por ello es importante el establecimiento de valores (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia fundamentales que deben estar previstos en todo el ejercicio del poder público, y cuya trasgresión produce la infracción disciplinaria.</p>

**TÍTULO CON  
FALLA DE ORIGEN**

## **2.4 LA LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Por lo que respecta a la situación del servidor público frente al Estado, se puede determinar que únicamente existe una relación de servicio. Por lo tanto, la actuación del empleado público en ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y que como servidor público pueda oponer al ente público en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Uno de los principales problemas que se presentan, es la determinación de quiénes son los trabajadores del Estado, ya que se hace referencia a ellos en distintos términos: empleados, Funcionarios, servidores públicos y en el uso común burócratas.

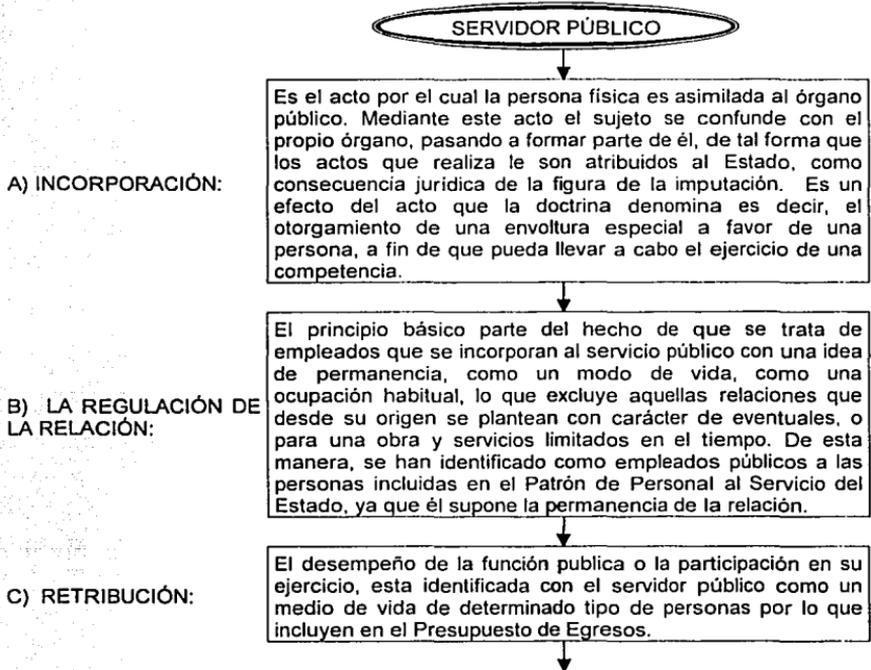
La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículo 89 y 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente al término trabajador (apartado B, artículo 123 constitucional) la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado (LFTSE) hable de trabajadores al servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a ésta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) utiliza el concepto de trabajador del Estado. La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores la nación, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente.

Es la suma importancia que en nuestra Constitución se aclare, como en las Constituciones de otros países, que dichos términos tienen un solo significado, ya

para el efecto de que se llegue a fincar responsabilidad en alguna persona que tenga un empleo, cargo o comisión en el sector público, se pueda determinar su calidad , y determinar la aplicación de un régimen especial como servidor público, independientemente de la responsabilidad que como gobernado pueda generar.

Las múltiples actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado para la realización de sus contenidos, pone de manifiesto el gran número de personas que necesita, no sólo en la Administración Pública, sino también en los órganos de los poderes Legislativo y Judicial.

Cabe señalar, que independientemente de las distintas aceptaciones, el Magistrado Luis Humberto Delgado Gutiérrez menciona cuatro características de los empleados públicos:



**D) SOMETIMIENTO  
AL DERECHO  
ADMINISTRATIVO:**

La regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción, la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente su actividad es materia del Derecho Administrativo.

Dentro de nuestros regímenes jurídicos, es importante precisar aquellas relaciones que quedan reguladas por el Derecho Disciplinario de la Función Pública, que comprende la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Asimismo, el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra establecido en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando, independientemente del régimen jurídico que en lo particular rige a los diputados y senadores, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y a los funcionarios del Poder Judicial, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito del Poder Ejecutivo las relaciones de muchos de sus trabajadores son reguladas por el apartado "A", que en su fracción XXXI comprende a los trabajos de empresas de participación estatal mayoritaria y de algunos organismos descentralizados, así como por la Ley Federal del Trabajo, lo cual nos permite afirmar que la nominación del apartado "B" del artículo 123 y de su Reglamento no son exactos, puesto que, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal, en los términos del artículo 90, de su Reglamento, así como de los artículos 1° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo anterior, nos lleva a una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

# ***CAPITULO TERCERO***

## ***LA RESPONSABILIDAD Y LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS***

### 3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Para tener una mejor comprensión de que es un servidor público, trataremos brevemente que es un Servicio Público; al respecto el autor Burgoa nos dice, son dos elementos a saber que integran al servicio público, los siguientes:

- a) La existencia de una necesidad colectiva.
  
- b) Que esta necesidad se satisfaga de manera continua y regular, por la actividad del Estado, bien indirectamente a través de establecimientos públicos creados por el organismo descentralizados o de concesionarios particulares. De ellos infiere que para estimar o considerar a una actividad como servicio público se requiere que su desempeño se impute legalmente al Estado, es decir que este realice, directa o indirectamente las prestaciones en que dicha actividad se traduzca.

Cuando el desempeño de una actividad no corresponda normalmente al Estado sino que sea susceptible de desplegarse por los particulares tal actividad no configura un servicio público propiamente dicho aunque tienda a satisfacer necesidades colectivas, existe un principio de derecho erigido a la categoría Constitucional que enseña que los órganos estatales solo puede hacer lo que la ley les autorice".<sup>8</sup>

Por otra parte el autor Gabino Fraga, nos dice que: "par Duguít servicio público se define como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la

---

<sup>8</sup> BURGOA, Ignacio. *Diccionario del Derecho Constitucional*. Pág. 402.

intervención de la fuerza gubernamental". Finalmente nos dice el autor que para Bonnard, "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado".<sup>9</sup>

Actualmente la Constitución Federal en el capítulo denominado de las responsabilidades de los Funcionarios Públicos, en el artículo 108 se refiere a los servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, al presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a toda que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal.

En un régimen democrático los tribunales de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enumeradas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como Servicios Públicos.

La conducta del servidor público debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la Ley, en otras palabras ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones debe considerarse como un servidor público, o como dijera Morelos como un siervo de la Nación.

---

<sup>9</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo Tercera Edición. México 1984. págs. 21 y 22.

En resumen podemos decir que el servidor público se puede definir como el representante físico de los órganos del Estado que exteriorizan la voluntad de este.

El funcionario público es aquella persona que realiza una actividad pública, pero con la calidad de representante y órgano de la voluntad del Estado.

Se considera funcionario público al que por disposición inmediata de la Ley, o por elección o nombramiento de autoridad competente, participe del ejercicio de funciones públicas.

Giuseppe Maggiore define al funcionario público como el que ejerce una función pública, o con más precisión, la persona física de algún modo llamada a querer y obrar en interés del Estado o de una Administración Pública.

El Código Penal vigente en su artículo 212, primer párrafo define al Servidor Público como toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, tiene el carácter de Servidor Público, los cuales por determinados actos u omisiones dentro de desempeño de sus funciones pueden incurrir en responsabilidad, la cual puede ser de carácter político, penal o administrativo.

### 3.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD Y TIPOS DE ESTA.

La real academia de la Lengua Española define a la responsabilidad como la obligación de reparar y satisfacer; por otro lado también la define como el cargo u obligación que resulta para uno del posible error en cosa asunto determinado.

En cuanto a su etimología, el término responsabilidad se deriva del verbo responder, el cual tiene sus raíces lingüísticas en la palabra latina responderé que significa estar obligado, no se debe considerar a la responsabilidad como exclusiva del discurso jurídico, ya que la podemos encontrar en los más diferentes niveles y campos como lo es el moral, religioso, jurídico, etc., así como en el lenguaje ordinario.

No obstante que el tema de la responsabilidad tiene claros antecedentes en el derecho romano, el cual regulaba el principio de reparación del daño causado por una persona en perjuicio de otra parece ser que el uso moderno de la palabra en el lenguaje ordinario es más amplio, pudiendo tener otro sentido y alcance, peculiaridad que obedece a la gran ambigüedad de su significado, pero siempre relacionado con la palabra originaria de responderé.

Mencionando como ejemplo de lo anterior, el relato imaginario de profesor H.L.A. Hart en su obra *Punishment and responsibility, Essays in the Philosophy of law*.<sup>10</sup> En donde se observa la variedad de usos de responsabilidad.

Como Capitán de un Barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo, los médicos,

---

<sup>10</sup> Citado por TAMAYO y SALMORAL Rolando, en: *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo VIII. P. 44.

consideraron que era responsable de sus actos. Durante todo el viaje se comportó muy irresponsable y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona responsable, X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las responsables de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente responsable de su conducta negligente y en juicio civil fue considerado jurídicamente responsable de la pérdida de vidas y bienes. El Capitán aún vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños.

De lo anterior, puede decirse que la responsabilidad, en cualquiera de sus manifestaciones, es una obligación de la que el individuo capaz tendrá que responder o dar cuenta y razón de algo que ha hecho o decidido hacer y que las consecuencias de su acción le son imputadas a él, imputación que conduce a la imposición de sanciones, sean éstas de naturaleza jurídica o meramente social.

Anteriormente se hicieron algunas consideraciones en torno al término responsabilidad; ahora se expondrán brevemente algunas expresiones sobre la palabra por diferentes autores mexicanos desde su punto de vista jurídico muy personal en las distintas áreas del derecho.

Se establece que la responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable para dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen desarrollada la mente y no parecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer; pero sólo son responsables quienes habiendo ejercido el hecho, están obligados a responder de él.

La responsabilidad se usa para manifestar la situación jurídica en que se encuentra el autor de un acto contrario a derecho, por lo cual la responsabilidad resulta, entonces, una relación entre el sujeto y el estado, según la cual éste

declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley a su conducta.

Por su parte, el autor Ernesto Gutiérrez y González señala que la responsabilidad no proviene exclusivamente de un hecho ilícito, sino que tiene varias especies:

- a. Contractual.
- b. Por hecho ilícito.
- c. Objetiva por riesgo creado.

La contractual consiste en cumplir con el contenido del contrato, tanto conforme a lo expresamente pactado, como lo que es conforme a la ley, el uso y la buena fe.<sup>11</sup>

Visto desde el punto de vista de las responsabilidades de los servidores públicos, podemos decir que la responsabilidad por hecho ilícito surge cuando el servidor público obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de sus funciones, causando un daño físico o moral, teniendo la obligación de repararlo con sus propios bienes.

Por último, la responsabilidad objetiva por riesgo creado, es la conducta que impone el derecho de reparar el daño y perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente.

Esta responsabilidad tiene cabida en el caso de la utilización de mecanismos, instrumentos, apartados o sustancias peligrosas por sí mismas, ya

---

<sup>11</sup> GUTIERREZ y González Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*, Cajica, S.A. Puebla, Pue. México, 1978, pág. 457.

sea por su velocidad que desarrollan, por su naturaleza explosiva o inflamable o por otras causas afines, teniendo la obligación de reparar los daños el propietario de la cosa peligrosa cuyo empleo ha causado los daños.

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, el Doctor Ignacio Galindo Garfias apunta que es el compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo.

Esta responsabilidad consiste en la obligación que se tiene de indemnizar a la contraparte de los daños y perjuicios que se le hubieren causado. Teniendo como elementos constitutivos la existencia de un daño o perjuicio causado al acreedor por la inejecución de la obligación, o por su cumplimiento retardado, la imputabilidad al deudor de la conducta que origina los daños y perjuicios causados y; un vínculo de causalidad entre los actos realizados por el deudor y los daños producidos al acreedor.

En cuanto a la responsabilidad por hecho ilícito, es la conducta de restituir la cosas al estado jurídico que tenían y de no ser posible, pagar los daños y perjuicios causados por una acción u omisión de quien los cometió por sí mismo, o esa acción u omisión permitió que los causaran personas a su cuidado o cosas que posee, en vista de la violación culpable de un deber jurídico estricto sensu, o de una obligación lato sensu previa.

Dice el Código Civil en su artículo 1910: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Por Responsabilidad Política los servidores públicos serán sujetos a juicio político el cual tiene su regulación en la Construcción Política de los Estados

Unidos Mexicanos y en las Constituciones de los Estados de la Federación, así como las sanciones que se les aplican por esta responsabilidad.

Es la responsabilidad penal, antes de iniciar el procedimiento correspondiente, primero de declarará si procede o no dicho procedimiento en contra del servidor público que con motivo de su conducta incurra en un delito, esta determinación se obtendrá a través del juicio de procedencia que establece la Ley.

### **3.3 LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA.**

Para el autor García Maynes<sup>12</sup>, la sanción es "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observación de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal", por lo cual, se puede determinar que con la imposición de la sanción se persigue lo siguiente:

- a) Mantener la observación de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento coactivo.
  
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

---

<sup>12</sup> GARCIA, Maynes Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México, 1974.

- c) Por último, 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.

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

Asimismo, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones sólo pueden tener como fin de la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la Función Pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

La sanción disciplinaria, dependiendo de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, es de carácter administrativo, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone, independientemente de que la resolución que al contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Cabe señalar, que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinarias de las de policía, a partir del estado de sujeción que tenga el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público, las sanciones presentan características particulares que tienden a preservar el correcto ejercicio de, la función pública, a diferencia del estado

general de sujeción que todo individuo tiene como integrante de la comunidad, en el que la violación a un mandato general lo hace acreedor a una sanción jurídica.

Existen diversas concepciones dentro de la doctrina administrativa, el autor José Roberto dice que las sanciones administrativas contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias. Por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden recaer, en un caso como funcionario y en otro como administrado. Las sanciones disciplinarias se explican en virtud de que La relación de servicio del derecho público implica necesariamente una finalidad y una devoción especiales<sup>13</sup>. Cualquier contravención no representa, pues, solamente un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor por que él puede inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental.

No le conviene, pues, al poder público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Esas penas son poenae medicinales en el sentido del derecho canónico. Tienen su razón de ser en el fin que persigue: el mejoramiento del servicio.

El autor Santa María<sup>14</sup> aclara que "Tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder de imperio que ejerce el Estado sobre todos sus miembros, mientras que las sanciones disciplinarias tienen su fundamento en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración".

---

<sup>13</sup> DORMI, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Astea, Buenos Aires 1983.

<sup>14</sup> SANTA MARÍA, Pastor Juan Alfonso. *Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo*. Revista española.

### **3.4 TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

Por otra parte, las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica.

Se han planteado diversas clasificaciones de las sanciones disciplinarias. En el caso del autor Orozco Henríquez<sup>15</sup> dice que esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en la disciplina correctivo y la disciplina depurativo. Los recursos de la disciplina correctivo son: la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. La disciplina depurativo opta por la exclusión del servicio, la destitución disciplinaria. Al respecto el autor Gabino Fraga<sup>16</sup> dice que "Esta responsabilidad en unos casos trae como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta".

Asimismo, de acuerdo con sus efectos, pueden ser correctivas, expulsivas y represivas, como lo señala el autor Dromi quién nos dice que son correctivas la amonestación, desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé diferentes seis diferentes sanciones en materia disciplinaria en su artículo 53 que a la letra dice lo siguiente:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;

---

<sup>15</sup> OROZCO Henríquez, José de Jesús. *Régimen Constitucional de Responsabilidades de Servidores Públicos*. Porrúa, México 1984.

<sup>16</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México 1984.

- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Cabe señalar que en ningún momento se encuentra especificado el concepto de gravedad, por ello es necesario remitirnos a un diccionario de la real academia, en donde se especifica el concepto de dicha palabra el cual no se encuentra adecuada a conceptos jurídicos ya que el legislador omite especificar con claridad este término.

Se entiende por gravedad la enormidad o exceso al igual que se entiende como sinónimo de grandeza o importancia, es decir, algo arduo o difícil. Un diccionario de derecho romano es el único de los textos en el cual podemos encontrar el concepto de gravedad a un cuando no es aplicable en su totalidad a la importancia que se le da en la Administración Pública Federal para los efectos de la aplicación de las sanciones administrativas; dicho texto dice lo siguiente: 'Grave significa pesado, una carga o es sinónimo de un importante peso majestuoso, firme, duro, fuerte, terrible y elevado.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitado en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, puede volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

Como se puede observar, de acuerdo con las características de la infracción cometida por el servidor público, queda a juicio de la autoridad administrativa la imposición de cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

Asimismo se han emitido diversos criterios con relación a la declaratoria de falta de presentación de la declaración de situación patrimonial, en el sentido de que, efectivamente se trata de una sanción contenida de las fracciones IV y VI del mencionado artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con fundamento en el artículo 81 de la misma Ley. Cabe señalar que algunos criterios coinciden en que constituyen una resolución definitiva pues a través de la misma y con fundamento en el artículo 81 último párrafo de la LFRSP, se ordena dejar sin efectos su nombramiento, por lo tanto, es un acto que puede ser combatido mediante juicio de nulidad o recurso de revocación.

Sin embargo, también se emitió criterio en sentido contrario, de que como tal precepto se encuentra en el Título Cuarto del Capítulo único de la ley citada, que se refiere al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, no puede considerarse tal declaratoria como una resolución que imponga una sanción

administrativa de las previstas en el artículo 53 de la Ley que nos ocupa, que se encuentra dentro del Capítulo II del Título Tercero, y al no estar prevista la declaratoria de incumplimiento como una sanción administrativa, no surte la competencia de este Tribunal para conocer de su impugnación como lo prevén los artículos 70 y 73 del Ordenamiento, sin que se óbice que la citada declaratoria sea tal como lo señala el.

### 1) DEL APERCIBIMIENTO Y AMONESTACIONES

Respecto al apercibimiento privado o público y a la amonestación privada o pública, han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. También se les ha considerado como sinónimo, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

En algunas enciclopedias jurídicas, el apercibimiento se identifica como prevención especial, como una advertencia de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida. Cabe señalar, que en nuestro sistema disciplinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece una definición del concepto ni de su contenido, por lo que resulta necesario recurrir al artículo 43 del Código Penal que a la letra dice:

El apercibimiento consiste en la comunicación que el Juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente.

Por lo anterior, se puede concluir que se trata de una advertencia, para que no se vuelva a cometer nuevamente, indicándole las consecuencias que puede generar su insistencia en esa conducta. Generalmente es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, aunque puede darse el caso que se imponga como una sanción única.

En el caso de la amonestación, también es identificada como una llamada de atención o prevención. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el derecho canónico, en donde se le identifica como un remedio penal de índole preventiva a quién se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.

Para el autor Quintana Matos la amonestación escrita es una represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento.

El Código Penal en su artículo 42, define a la amonestación de la siguiente manera:

La amonestación consiste; en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito, excitándole a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

Esta manifestación se hará en lo público o en lo privado, según parezca prudente al juez.

De lo anterior se puede determinar que el propósito fundamental de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita. En su origen, trata de prevenir un acto u omisión ilícito.

## 2) DE LA SUSPENSIÓN COMO MEDIDA PROCEDIMENTAL PARA FACILITAR EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS.

En el caso de la suspensión, en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios.

Para el Quintana Matos la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la Administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial.

## 3) DESTITUCIÓN DEL CARGO

Esta sanción, es quizá la que más controversia ha causado, en el sentido de que al momento de ser aplicada por la autoridad administrativa, se considera que son lesionados los derechos de los trabajadores, y que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 1 que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de las obligaciones en el servicio público, asimismo la vigilancia del cumplimiento de ésta obligación estará a cargo de los superiores jerárquicos y de los Órganos de Control Interno en las dependencias y entidades, quedando éstos facultades para imponer sanciones disciplinarias, y que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la autoridad especial para identificar las responsabilidades administrativas, así como para

aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden concluir en la destitución de cualquier servidor público no designado por el presidente de la República.

De lo anterior se desprende que en el ámbito de la Administración Pública Federal, la ley Federal de Responsabilidades establece dos niveles para ejercitar la facultad disciplinaria el primero a cargo del superior jerárquico del infractor, así como los órganos de control Interno en las dependencias quienes están facultados para aplicar sanciones que van desde un apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que incluyendo las sanciones anteriormente mencionadas, tiene la facultad de destruir a todo tipo de servidores públicos.

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

Así mismo, cabe señalar que la calidad del servidor público es diferente de la del trabajador en la iniciativa privada, que se rige únicamente por la autoridad laboral, en cambio el servidor público se rige por diversas leyes. Al respecto se ha emitido diversas jurisprudencias, en las que por un lado se considera que tal y como se encuentra redactado actualmente el artículo 56, fracción II de la LFRSP, la destitución del servidor público se demandará de acuerdo con el procedimiento establecido, más no precisa ante quién se efectuará dicha demanda, con lo que da lugar a que exista controversia al respecto.

Por otra parte se emitieron seis en el sentido de precisar la diferencia que existe entre la destitución y el cese, determinado que la destitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya

observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la LFRSP. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B" fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento por parte del trabajador de obligaciones de carácter laboral.

#### 4) DE LA SANCIÓN ECONÓMICA E INHABILITACIÓN TEMPORAL

Respecto de la sanción económica en el artículo 113 Constitucional se establece que:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

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

Por lo anteriormente expuesto, la aplicación de la sanción económica tiene como finalidad recuperar en todo o en parte el daño o perjuicio causado al erario Federal.

Por otro lado, la redacción de los artículos 54 y 55, es contradictoria, toda vez que en el artículo 54 se establecen los elementos para llevar a cabo la aplicación de dicha sanción sin embargo, en el artículo 55 se establece lo siguiente.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tanto de lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

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

- I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición.
  
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

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

Por lo que al contemplar la sanción económica de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, por el actuar indebido del servidor público, contraviene lo dispuesto en el numeral 113, en virtud de que carece de las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, toda vez que obliga la autoridad administrativa al importe la sanción que prevé de manera fija, impidiendo que pueda ejercer la

facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, que se traduce en la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible, lo que da origen a excesos por parte de las autoridades y tratamiento desproporcionado para los infractores.

Por último, la sanción de inhabilitación temporal, prevista en el artículo 113 constitucional y reglamentada por el artículo 53, fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que en el párrafo primero de dicha fracción establece que cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicha cantidad.

Respecto a la aplicación de dicha sanción, también causa controversia, en el sentido de que tal y como se encuentra redactado actualmente el artículo 56, fracción V, no se precisa quién es la autoridad competente para dictar la resolución, sin embargo debe entenderse que es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esta falta de precisión dio lugar a que diversos juristas se manifestaran en el sentido de que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas en las dependencias carecen de facultades para aplicar esta sanción.

Por ello es necesario que se reconozca el carácter de acto administrativo, al momento de aplicar la sanción, con los requisitos y las consecuencias que ello implica proporcionando a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario coherencia y unidad.

# ***CAPITULO CUARTO***

## ***EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS***

#### **4.1 FORMA DE REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

La aplicación del procedimiento deriva de la facultad disciplinaria que tiene el superior Jerárquico para castigar el incumplimiento de los servidores públicos en sus empleos, cargos o comisiones que afecten el debido ejercicio de la función pública.

Cuando se lleva a cabo el ejercicio de esta facultad, se encuentran diversas complicaciones, derivado de las distintas actividades que en la actualidad realiza el estado como son: industriales, comerciales, de servicio público provocando diferentes tipos de relaciones de servicios, por lo que ha sido necesario la existencia de diversos ordenamientos legales para cada grupo.

Dichas complicaciones generaron dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón (público o privado) por lo que sería conveniente excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las formas que rigen la relación prestacional, contrato, contrato ley, código civil, reglamento de condiciones generales de trabajo, ley federal del trabajo y ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, pueden establecerse los aspectos disciplinarios.

De lo anterior se desprende que las relaciones laborales son producto de la voluntad de las partes, por lo que los aspectos en que se desarrollan dichas relaciones prestacionales deben ser convenidas por las partes estipulando recíprocamente a través de un contrato las condiciones de la prestación laboral, lo cual es correcto respecto de la materia propia del trabajo que se va a realizar, de tal manera que las partes (trabajadores y patrones) deben someterse sus

controversias laborales a la decisión de un tercero (autoridad laboral) que determine la legalidad de sus actos, incluyendo el mismo contrato.

Cabe señalar, que si bien cierto lo expuesto anteriormente, es necesario precisar que el ejercicio de la fundición pública responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que Estado como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses de la colectividad; no a un sector de la población y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la constitución previene; no sólo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés de la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catalogo de conducta que la ley impone.

Por ello, se concluye que el objetivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consiste en vigilar a todos los servidores públicos para que efectúen un buen desempeño en los empleos, cargos o comisiones que fueron elegidos o nombrados, para que se lleve a cabo un buen ejercicio de la Administración Pública, así como de vigilar que no se menoscabe el erario Federal como consecuencia del actuar de los servidores públicos.

La adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la reestructuración del sistema de responsabilidades. Estos cambios constituyen un paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la Ley; al crear a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo 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 Fiscal de la Federación.

Respecto a la imposición de las sanciones disciplinarias, es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que en el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas.

El autor Gabriel Ortíz Reyes<sup>17</sup> opina al respecto "Se admite que en toda organización social existe implícita una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a ciertas reglas de derecho objetivo, tiene atribuidas para prevenir o castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlas. Así en las autoridades pater y en las asociaciones y comunidades preconstitucionales u aún en los diferentes sectores institucionales de las comunidades Públicas o privadas.

Por su parte el autor Santi Romano<sup>18</sup> refiere que El poder disciplinario es un derecho público subjetivo del estado o de un ente antártico, sea este territorial como a la comunidad o la provincia, o simplemente institucional. Acto que hacemos referencia es un acto de imperio, en el cual se manifiesta la soberanía Estatal, no importa si se ejerce por medio de órganos directos o indirectos. La persona contra la cual se manifiesta entra por tal razón en el estado de sujeción status subjectionis.

La imposición de dichas sanciones administrativas, por responsabilidades de los servicios públicos, debe ser de conformidad con los procedimientos

---

<sup>17</sup> ORTIZ, Reyes Gabriel. *El control y la disciplina en la Administración Pública Federal*. Editorial Fondo de Cultura..

<sup>18</sup> SANTI, Romano Dott A. *Escriti Minori*. Editorial Guiffre. Millán 1950.

establecidos en la ley. 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 a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

En el procedimiento administrativo considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se dan en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende.

Anterior a la publicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el diario oficial de la federación el 31 de Diciembre de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la administración pública. Asimismo, en las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionador.

A partir del año de 1983 con la fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de ese mismo año, se creó el procedimiento que hacia falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para la aplicación de las sanciones administrativas, establecido en el artículo 49 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, el procedimiento disciplinario.

Cabe señalar que el desarrollo de procedimiento se encuentra contenido en las disposiciones del capítulo II del título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éste se encuentra integrado con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

## **4.2 ETAPA DE INVESTIGACIÓN**

En esta etapa puede iniciarse por oficio o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares y ser realizada por las contralorías internas en las dependencias o pro la propia secretaria de contraloría y desarrollo administrativo, que en términos de lo dispuesto por el artículo 37, fracción VIII de la ley orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo la inspección y vigilancia de toda la Administración Pública Federal.

Así mismo, en cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias publicas se establece la existencia de las contralorías internas, generalmente denominadas unidades de contraloría con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

Por otra parte en los artículos 49 y 50 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos se establece la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, es decir, que también se protege al quejoso frente a los servidores públicos desde que inicia su denuncia o queja para que no se desista de ella por presiones hechas por los propios servidores públicos.

Como resultado de la investigación pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan.

Por ello, si la investigación la realiza el órgano de control interno en la dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento sea su exclusiva competencia, este órgano finalizara el procedimiento correspondiente aplicando las sanciones correspondientes, a través del superior jerárquico como lo es en el

caso del apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión. En el caso de la destitución del empleo, cargo o comisión, se demandarán por el superior jerárquico.

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación ya que puede suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llegue a entorpecer el procedimiento.

#### **4.3 ETAPA DE INSTRUCCIÓN**

Esta se inicia una vez concluidas las diligencias de la investigación para la integración del expediente, en los términos del artículo 164 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores que a la letra dice, la secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará 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 si o por medio un defensor.

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

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

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

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

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaria, independientemente de la iniciación continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con al presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

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

Lo importante de esta etapa es que con lo pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos necesarios para emitir su resolución con el debido fundamento y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, que se realiza "para permitir al juez o tribunal la concentración de 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"<sup>19</sup>

Posteriormente, la resolución debe ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción, y la notificará dentro de los setenta y dos horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

---

<sup>19</sup> GOMEZ, Lara Cipriano. *Teoría General del Proceso*. UNAM, México, 1987.

De cualquier forma, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirán para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento.

La última etapa del procedimiento disciplinario se inicia con la notificación de la resolución, al respecto del Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta que: Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido sea eficaz, la cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

En el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades se establece que las resoluciones sancionadoras que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad.

Cabe destacar, que aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley, y cuando la autoridad administrativa, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado.

Garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas, sin que este criterio sea uniforme en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal.

En lo relativo a la relación de las sanciones, esta deberá sujetarse a un serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar como: la debida fundamentación, motivación y la observancia del procedimiento correspondiente.

La oportunidad de la pena (sanción disciplinaria) así como su forma, son aspectos que entran en la apreciación del interés del servicio. Por lo tanto, el poder disciplinario no lleva ante los ojos una venda por cuyas estrechas aberturas sólo se ve una parte de la realidad, aquella que ve la materia del delito (infracción disciplinaria), sino que tiene también en cuenta los antecedentes meritorios y las perspectivas de enmienda que el culpable pueda ofrecer, el daño inferido por el castigo al nombre del funcionario, el mal ejemplo que, por otro lado, podría causar su impunidad en los otros funcionarios; en fin, todo lo que la prudencia política pueda hallar digno de consideración.

Se expresa en el mismo sentido que en la aplicación de la pena disciplinaria se tienen presentes las circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se libera, generalmente a la apreciación discrecional de la autoridad competente que tomará en cuenta entre otras, la personalidad moral del funcionario, sus antecedentes y condiciones personales, las reincidencias en que hubiere incurrido, las penas cumplidas y su conducta privada.

#### **4.4 ETAPA DE DECISIÓN**

Integrado al expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

En el texto originario de la ley el legislador había fijado plazos de tres días y veinticuatro horas, respectivamente, los cuales resultaban completamente irreales, no obstante la idea de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, por lo que resultaban utópicos, ya que era casi imposible su cumplimiento.

De cualquier forma, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, y en todo caso sólo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no justifican el retraso en su actuación (que por las circunstancias señaladas sería fácilmente justificable) incumplirían la obligación de diligencia que establece la fracción I del artículo 47 de la ley de la materia.

Procedimiento Administrativo previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, oportunidad para dictar resolución en él, después de transcurrido el término de treinta días a que se refiere la fracción II del citado precepto.

La secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de

las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico, de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, ello no implica de ninguna manera, que si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término, ya no puede hacerlo posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no se dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aún después de los treinta días, la autoridad demandara está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo.

Reviste singular importancia el hecho de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, en cuyo caso el artículo 76 de la ley dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución o la inhabilitación.

También hay que hacer notar que en los términos del artículo 63 de la ley, la autoridad puede dejar de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos:

- a) No impliquen infracciones graves;
- b) No constituyan delito;
- c) Los antecedentes y las circunstancias dej infractor lo ameriten, y
- d) El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

#### **4.5 ETAPA DE EJECUCIÓN**

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacíamos referencia en el punto anterior, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

En los términos del artículo 75 de la ley, las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica. Sin embargo, en los términos en que está redactado este artículo da lugar a confusiones cuando se refiere a la suspensión y destitución de los servidores públicos de base, ya que las sujeta a lo previsto en la ley correspondiente", y, como quedó establecido en el capítulo V, no se ha precisado cual debe ser ésta.

Por tanto, se requiere una reforma a este artículo, que reconozca la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de sus características de presunción de validez y eficacia, no están sujetos a la validación de una autoridad diferente.

Finalmente, resulta conveniente señalar que a la sanción económica se le da la característica de crédito fiscal, con los privilegios que les corresponden para los efectos de su cobro.

Aunque la sanción debe ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la ley, y cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas, sin que este criterio sea uniforme en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal.

En el caso de las demás sanciones se requiere, además que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público.

Hay que aclarar que la regulación de la suspensión contenida en el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta contraria a la equidad, debido a que sólo se prevé para el caso de que se interponga el recurso administrativo, pero no cuando el sancionado opta por el juicio de nulidad, lo cual ha dado lugar a una fuerte desigualdad entre los dos medios de defensa, dejando a los afectados en condiciones jurídicas diferentes ante uno y otro procedimiento, por lo que sería necesaria la reforma a este dispositivo, a fin de cambiar el señalamiento de que la suspensión procederá cuando se interponga el recurso, por el de su procedencia cuando se interponga algún medio de defensa.

**ESTA TESIS NO SALI  
DE LA BIBLIOTECA**

Otro de los aspectos de la ejecución es el relativo al registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 68 de la ley debe llevar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, registros que han sido arduamente criticados.

#### **4.6 MEDIOS DE DEFENSA**

El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. "Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársela garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativas.<sup>20</sup>

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

Entrena Cuesta considera que bajo este rubro se comprende "el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la

---

<sup>20</sup> DR, CASTREJON García Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*. Tomo II. Cárdenas. México, 2000.

lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”<sup>21</sup>.

El Derecho Disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El trámite del recurso administrativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la ley, del cual destacan los siguientes aspectos:

1. Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción.
3. El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.
4. Se establecen como plazos: treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas, como máximo, para notificarla.

---

<sup>21</sup> ENTRENA Cuesta Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid 1982.

EL RECURSO DE REVOCACIÓN DEBE INTERPONERSE ANTE LA AUTORIDAD QUE, EMITIÓ LA RESOLUCIÓN. Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría General de la Federación, tratándose de una resolución que ha sido emitida por la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada.

**RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-** No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento.- No es obligatorio, interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula las resoluciones podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, debido a que la misma ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por si mismo clasifica el recurso como optativo.

Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporáneo, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, y sólo

podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, previsto en el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones VI y 11 de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente. Por tanto, podemos concluir en que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular.

Sin embargo, la regulación del recurso de revocación en los artículos 71 y 73, en su texto original, dio lugar a confusiones, porque parecía que se trataba de dos recursos diferentes: uno, conforme al artículo 71, cuando la sanción la impone el superior jerárquico y otro, en los términos del artículo 73, en contra de cualquier tipo de resolución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, al resolver el amparo directo 813/89, el 21 de junio de 1989, manifestó al respecto que los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, periodo probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión etcétera), son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior

jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas.

Pero toda la confusión fue resuelta con la reforma de julio de 1992, al dejar claro que se trata de un solo recurso en contra de las resoluciones dictadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente contenido en el artículo 71 de la ley, y la opcionalidad de su interposición ante la autoridad administrativa, o la interposición del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al diverso 73 de dicho ordenamiento.

La importancia de esta reforma se confirma con el hecho de que para la aclaración del texto que anteriormente tenían los artículos 70, 71 y 73 de la ley, había sido necesaria la jurisprudencia y precedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y la emisión de criterios por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito. Así tenemos que fue necesario precisar que los medios de defensa a que hacían referencia los artículos 71 y 73 de la ley, aunque se trataba de dos recursos en contra de actos de distintas autoridades, sus elementos esenciales eran comunes a los dos, por lo que en esencia se estaba en presencia de un mismo medio de defensa.

Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, período probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión, etcétera), son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,

únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas.

Este criterio había sido expuesto en la tesis jurisprudencial del propio Tribunal Colegiado, que a continuación se transcribe:

EL RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS APLICADAS CON APOYO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaría del Título Cuarto de la Constitución Federal, son competentes para aplicar sus disposiciones, entre otras autoridades, tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal. Atento a ello, cuando un servidor público es sancionado con apoyo en disposiciones de ese ordenamiento, el régimen de impugnación consagrado a su favor ha de variar en función de quien sea la autoridad que haya aplicado la ley en el caso concreto, es decir, si el sujeto de responsabilidad es sancionado directamente por la Dependencia a la cual presta sus servicios, su inconformidad ha de ser ventilada, obligatoriamente, a través del recurso administrativo de revocación ante el superior jerárquico y, de no ser satisfecha su pretensión, mediante la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según lo disponen categóricamente los artículos 70 y 71, del cuerpo normativo invocado. Por el contrario, si la conducta del servidor público es sancionada mediante resolución dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atento al contenido (dispositivo) del artículo 73 de aquella ley, el inconforme podrá optar, por así estar expresamente señalado, entre agotar o no el mencionado recurso administrativo de revocación ya aludido, o mediante su impugnación en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, alternativa que no se hace extensiva respecto de la procedencia de

este último medio de defensa pues, de una u otra forma, el servidor público afectado se encuentra obligado a acudir ante este último órgano juzgador a deducir sus derechos, de manera previa al ejercicio de la acción constitucional de amparo.

EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PUEDE SER OPCIONAL SU INTERPOSICIÓN. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el artículo 71, debe ser considerada como la facultad, poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no actualizarse el supuesto jurídicos de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código fiscal de la Federación.

La existencia de ambas vías de impugnación de las sanciones disciplinarias representa una ventaja para el servidor público, ya que puede seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado; el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo es de 15 días, y en el juicio es de 45, conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

También debe ser considerado el hecho de que la suspensión de la ejecución de la sanción sólo procede por la interposición del recurso administrativo, según el artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, aunque en el procedimiento contencioso administrativo puede tramitarse dicha suspensión mediante el incidente que regula el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación.

Si se opta por la interposición del recurso administrativo, ya no se aplica el principio de "litis cerrada" que la jurisprudencia de la Suprema Corte determinó para los casos en que se impugnaba la resolución recaída en el recurso administrativo, en virtud de la cual ya no era posible hacer valer nuevos o diferentes argumentos de los que fueron inicialmente planteados. Por tanto, desde la interposición del recurso deberían hacerse todos los planteamientos de defensa que pudieran proceder.

El problema que puede presentar la elección de la vía ante el Tribunal Fiscal es que mientras transcurre el término para la presentación de la demanda, la autoridad administrativa puede proceder a ejecutar la sanción, sin que exista la posibilidad legal de que la ejecutara suspenda el procedimiento.

Resulta importante señalar que en materia de responsabilidades de los servidores del gobierno del Distrito Federal, la competencia fue otorgada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997, que en su artículo segundo reformó los artículos 30, fracciones 1 Bis, II Y IV, 48, 51, 77 Bis, 79 segundo párrafo, 80, fracciones IV, VII y VIII, y 90, además de adicionar un Título Quinto con un Capítulo Único, que contempla los actuales artículos 91 a 93, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Todo lo anterior con la finalidad de contar con el marco

jurídico necesario a efecto de regular la actuación de los servidores públicos que integran la Administración Pública del Distrito Federal.

Así pues, de la lectura de los numerales reformados destaca entre otros aspectos, la inmersión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Órgano Ejecutivo Local del gobierno del D.F. como autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; un punto más es el reconocimiento del legislador a dicha asamblea para establecer los órganos y sistemas de investigación y consecuente determinación de responsabilidades a servidores públicos de su ámbito competencial.

Es también de resaltar la creación de un Título Quinto, en cuyo capítulo único se contempla el establecimiento de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual, mediante su Contralor General, podrá nombrar a los titulares de los órganos de control interno insertos en las dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por su parte, el juicio de nulidad se sustanciará ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda, en razón del domicilio fiscal del servidor público sancionado, y conforme al procedimiento que al efecto se establece en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, tal como lo señala el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, aunque en algunos casos pueden presentarse problemas para determinar cuál es el domicilio fiscal del servidor público, por falta de actividades de éste, y aunque se aplique el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, que establece el domicilio fiscal de los contribuyentes, no debemos olvidar que puede darse el caso de que el sancionado no quede incluido en los sujetos obligados a obtener su Registro Federal de Contribuyentes, por no ser de los sujetos que deban presentar

declaraciones periódicas o que estén obligados a expedir comprobantes fiscales, en los términos del artículo 27 del referido Código Fiscal.

Con relación al cumplimiento de las sentencias que se dicten en favor de los servidores públicos, se precisó que la restitución en el goce de los derechos estará a cargo de la dependencia o entidad en la que estos presten o hayan prestado sus servicios, ya que no obstante que las prestaciones económicas son a cargo del patrón, en diversos juicios se llegó a condenar a la Secretaría de la Contraloría al pago de salarios caídos, cuando por instrucciones de esta globalizadora del control había sido destituido algún servidor público, al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRMA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABA SUS SERVICIOS.- Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas". Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora,

por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público. "LA DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ESTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN" en la que se sostiene que tratándose de los trabajadores mencionados al patrón corresponde sólo reinstalarlos, mientras que a la secretaría mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la secretaría, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido.

Otro de los aspectos que han representado problema para los servidores públicos sancionados, que obtienen sentencias a su favor, es la restitución de sus derechos, puesto que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación carecen de ejecutividad, y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución, en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Fiscal sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

También se presenta el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, como ha sido resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito.

REINSTALACIÓN, ACCIÓN DE COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL.- La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, es de la junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido, tanto más cuanto, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas, lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que sus sentencias son únicamente declarativas, y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas, es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibitoria, si un trabajador ejerce la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitución que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de Trabajo, por lo que debe entenderse que un tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de a materia para la que fue creado y por ende, la junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal del Trabajo..

## ***CONCLUSIONES***

PRIMERA.- Después del estudio del trabajo que antecede es necesario concluir que el concepto de responsabilidad, aparece por primera vez en España con el juicio de residencia, ya sí sucesivamente el concepto se ha extendido no solo al Estado, sino también a actos personales de los individuos que ayudan a realizar los fines del Estado, de los cuales se responde libre y voluntariamente.

SEGUNDA.- En este sentido generalizado, la responsabilidad quiere decir actuar y decidir previniendo las consecuencias de nuestros propios actos para posteriormente corregir aquellas consecuencias que afectan a uno mismo o a los demás, es decir a terceros.

TERCERA.- De acuerdo con la acepción de responsabilidad llámese esta civil, administrativa, penal o política, de esta se desprende una obligación por parte de la autoridad jurídicamente competente y en ejercicio de sus funciones dependiendo de la responsabilidad de la que estemos hablando pudiendo ser una sanción económica, administrativa, indemnización o cumplir cierta conducta, esto con el propósito de reparar el daño causado a otro.

CUARTA.- En cuanto a lo que se describe en nuestra carta magna puede decirse que la acción responsable es aquella que se realiza mirando en todo, el interés general y no así solo el particular especialmente en lo que se refiere a dependencias de gobierno y servidores públicos, se ha buscado a través de la contraloría interna y del sistema de quejas y denuncias dependientes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el vigilar la honradez y cabal cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

QUINTA.- Aún cuando por dar cumplimiento realicen actos u omisiones contrarias a derecho, violando las garantías de los gobernados y de la Administración Pública Federal a las cuales se les denomina infracciones administrativas.

SEXTA.- Según se describe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título IV y de su Ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define a la responsabilidad administrativa como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el servidor público en el desempeño de sus obligaciones y actividades en el artículo 47, y cuyo incumplimiento traerá consigo la aplicación de una sanción de carácter administrativo.

SÉPTIMA.- La sanción administrativa es la consecuencia del incumplimiento del deber y su objetivo es la aplicación de la misma, es decir, el resarcimiento del daño o perjuicio causado, así como una restricción de la esfera de derechos del servidor público.

OCTAVA.- La sanción administrativa puede ser considerada como correctiva o expulsiva pero su carácter disciplinario es independiente ya que permite un buen desempeño del funcionamiento de la Administración Pública Federal.

NOVENA.- Dichas sanciones se encuentran clasificadas en el artículo 53 de la ley en comento que las divide en: Apercibimiento público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

DECIMA.- En el caso de apercibimiento esté es considerado como una advertencia, para que el servidor público no vuelva a incurrir en el ilícito, así como las consecuencias que producirá en caso de hacerlo.

DECIMA PRIMERA.- La amonestación puede ser privada o pública y su objetivo es que el servidor público haga conciencia de su conducta.

DECIMA SEGUNDA.- La suspensión es la separación temporal del empleo, cargo o comisión para efectos del desarrollo de los procedimientos sancionatorios.

Respecto a la destitución en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establecen dos niveles para ejercitar la facultad disciplinaria, el primero a cargo del superior jerárquico y de los órganos internos de control y el segundo a cargo de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

DECIMA TERCERA.- En razón al primer nivel para ejercitar la facultad disciplinaria se han encontrado anomalías por parte del superior jerárquico en el momento de hacer efectiva dicha facultad, ya que este faltando a los principios de lealtad, honradez e imparcialidad causa daño a su inferior solo por simple desagrado, fundando su acción en el concepto de gravedad el cual no se encuentra claramente definido.

DECIMA CUARTA.- Por ello es necesario que se legisle en razón al concepto gravedad estableciendo con exactitud éste, para que el superior jerárquico pueda sancionar a su inferior sin que exista parcialidad.

DECIMA QUINTA.- La falta de exactitud del concepto de gravedad causa al Servidor Público una violación a su garantía de seguridad jurídica por parte de su Superior Jerárquico dejándolo en un estado de indefensión.

DECIMA SEXTA.- Esperando que el presente trabajo sirva para encontrar alternativas para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente no solo de aquel que infringe la ley sino de aquél que valiéndose de su posición jerárquica y teniendo a su cargo un deber jurídico derivado de un contrato público actúa contrario a derecho con la finalidad de causar un mal a su inferior.

DECIMA SEPTIMA.- Es necesario hacer mención de que el vivir en un Estado de derecho exige cotidianamente actitudes de respeto y apego a la ley tanto por parte de los ciudadanos como de los servidores públicos.

#### PROPUESTA.

De acuerdo a lo que se concluyo con anterioridad cabe señalar que el problema no solo estriba en una mala Administración Pública Federal, sino en la corrupción existente por parte de los elementos personales que hacen posible la prestación de ese servicio público, ya que estos abusando de su calidad causan daño a los particulares, a la Administración Pública y a otros servidores públicos de inferior jerarquía .

Basándonos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece en su artículo 54 en su fracción I el concepto de gravedad como elemento para la aplicación de las sanciones administrativas, pero dicha Ley deja una gran laguna jurídica al no especificar el concepto gravedad; si bien es cierto dicho término no se encuentra especificado con claridad en materia jurídica. Por ello propongo que el legislador haga un estudio minucioso de dicho concepto y lo incorpore a la Ley en comento, estipulando con claridad los diámetros de gravedad que se deben emplear al caso concreto y no emplear un término en sentido amplio, ya que con ello deja al propio servidor público en un estado de indefensión en lo que respecta a su superior jerárquico; y esto vulnera de manera indubitable su garantía de seguridad jurídica.

# ***BIBLIOGRAFÍA***

1. Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." Porrúa, 3ª. Edición. México, 2000.
2. Barragán Barragán José. "El juicio de Responsabilidad en la constitución de 1824." UNAM. México, 1978.
3. Burgoa Orihuela Ignacio. "Diccionario de Derecho Constitucional." Porrúa, S.A. México, D. F. 2001.
4. Cárdenas Raúl F. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos." Porrúa S.A. México, D. F. 1990.
5. Castrejon García Gabino Eduardo. "Derecho Administrativo Mexicano." Tomo II Cárdenas, México D. F. 2000.
6. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos." Porrúa, S.A. México D. F. 1999.
7. Dormí José Roberto. "Instituciones de Derecho Administrativo." Astea, 1989.
8. Entrena Cursta Rafael. "Curso de Derecho Administrativo." Tenos Madrid, 1990.
9. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo." Porrúa, S. A. México D. F. 1986.
10. García Maynes Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho." Porrúa, S.A. México D. F. 2001.
11. Gutiérrez y González Ernesto. "Derecho de las Obligaciones." Cajica, S.A. Puebla, 2001.

12. Marluz Urquijo José María. "Ensayo de los Juicios de Residencia Indios." Escuela de Estudios Hispano Americanos. Sevilla 1952.
13. Mojarrieta Serapio José. "Ensayo sobre los Juicios de Residencia." Hembra y Cía. Madrid 1848.
14. Orozco Enríquez José de Jesús. "Régimen Constitucional de Responsabilidad de los Servidores Públicos." Porrúa, S. A. México, D. F. 2000.
15. Ortiz Reyes Gabriel. "El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal." Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1998.
16. Ots y Capdequi José María. "Historia del Derecho Español en América y el Derecho Indiano." Aguilar, Madrid 1975.
17. Ramírez Lara Cipriano. "Teoría General del Proceso." UNAM, México, D. F. 2001.
18. Santamaría Pastor Juan Alfonso. "La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo." Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid 1999.
19. Serra Rojas Andrés. "El Derecho Administrativo." Porrúa S. A. México, D. F. 2001.
20. Tamayo y Salmoral Rolando. "Diccionario Jurídico Mexicano." Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo VIII. 2001.

21. Tena Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano." Porrúa S. A. México, D. F. 2001.

## **LEGISLACIÓN**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 2001.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2002.
- 4.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**