



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA EDUCACIÓN

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**VERÓNICA RAMÍREZ ESCOBEDO**

ASESOR: LIC. EMILIANO SANZ ZURITA



OCTUBRE 2002



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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

*Dedicatorias*

*Agradezco a Dios por permitirme existir, y más, por gozar de esa existencia con mi familia, a la que amo, porque en ella me han inculcado precisamente que antes de todo, está el amor a Dios para lograr cualquier cosa en la vida.*

*Gracias a Dios*

*Papá:*

*Te dedico esta tesis, porque sé lo importante que es para ti, agradeciéndote tu comprensión, apoyo y motivación, pero sobre todo tu gran amor que siempre me has brindado, lo que me permite dar gracias a dios de que estes a mi lado.*

*Mamá:*

*A ti mamá, te amo y te agradezco infinitamente el gran apoyo que día a día me brindas, así como la motivación para que haya culminado este trabajo de tesis.*

*a los dos, los quiero, admiro y respeto.*

*A mis hermanos:*

*Oscar, Enrique y Víctor*

*Por el cariño y apoyo que siempre me han dado, los quiero mucho.*

*A mis cuñadas:*

*Maye y Angélica;*

*A mis sobrinos:*

*Fernando, Sergio, Ángel y Mayra*

*A mi abuela Chia, y a la familia Escobedo Martínez:*

*Rey, Hilda, Claudia y  
Valeria*

*Los quiero, y gracias por ser mi familia.*

*A ti Arturo:*

*Por el amor y apoyo incondicional que me brindas, por ser la persona con la que comparto mi vida, y porque sabemos que de una verdadera amistad, es posible llegar al amor que tu y yo nos tenemos, gracias por estar conmigo.*

*A mi hijo Arturito:*

*Por ser el generador de todas mis ilusiones, metas y anhelos, y el motivo primordial de superación en mi vida profesional*

*A los dos, los amo y son mi vida*

*A mi asesor, Lic. Emir Sánchez Zurita:*

*Le agradezco su confianza y profesionalismo que me otorgó para la elaboración de este trabajo de tesis, el cual me permito dedicárselo como una pequeña muestra de admiración y respeto a su desempeño de Abogado y Profesor de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán".*

*A los Profesores que conforman el Honorable Sinodo:*

*Les agradezco su valioso tiempo, así como las diversas aportaciones para la culminación del presente trabajo de tesis.*

## INTRODUCCIÓN

El Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos del 108 al 114, define claramente la filosofía del actuar administrativo de los servidores públicos, en cuanto a sus principios axiológicos, los cuales, no hacen sino recoger y formalizar jurídicamente una vieja aspiración de la humanidad de vincular a los cargos públicos la responsabilidad inherente a ellos. Asimismo, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece aquellos valores, cualidades o atributos que deben caracterizar su actuación: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En este sentido, la responsabilidad administrativa referida a los trabajadores al servicio de la educación, debe entenderse y comprenderse en relación al procedimiento y sanciones que correspondan por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio o menoscabo de sus derechos laborales, producto de la relación laboral que se presenta como servidores públicos; Materia ésta última, totalmente diferente de la facultad sancionadora y disciplinaria que se deriva de la citada Ley.

En este contexto, el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso (mejor conocidas como Contralorías Internas), para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, con la que se iniciará en su caso, el Procedimiento Disciplinario correspondiente. Tal es el caso de la que opera en la Secretaría de Educación Pública (en la que vengo colaborando por más de 4 años, dentro del Área de Responsabilidades), la que ha tenido como propósito conocer e investigar las conductas de los servidores públicos dentro del ámbito educativo, que pueden

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sanciones que correspondan en los términos de ley; así, como presentar denuncias ante el Ministerio Público. Sin embargo, también existen procedimientos para obtener la anulación de los actos dictados con violación a la ley aplicada o sin la debida aplicación de la misma, que perjudiquen la esfera jurídica del Servidor Público que se le haya atribuido alguna responsabilidad administrativa. De estos medios de defensa, los que se hacen valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se denominan recursos administrativos, y todos ellos se encuentran acompañados de una fase contenciosa, que tiene lugar en dado caso que se decida impugnar una resolución administrativa.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, el presente trabajo de tesis aborda un estudio sobre el Sistema de Responsabilidad Administrativa de los Trabajadores al Servicio de la Educación a través de las atribuciones que le son conferidas a la Contraloría Interna que se encuentra dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Teniendo como objetivo el mostrar a través de la exposición del presente trabajo las deficiencias que a mi juicio se presentan en lo que podríamos decir, constituye una de las etapas principales del Sistema de Responsabilidad Administrativa, en este caso, de los Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, como lo es, la substanciación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades que contempla el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tales como el citatorio de Ley con el cual se requiere al servidor público presuntamente responsable para que asista a la celebración de la Audiencia que prevé dicho artículo, en el que se menciona que podrá presentar todas las pruebas que considere pertinentes para su defensa, siendo el caso que al momento de la celebración de la diligencia en mención, la prueba confesional no le es aceptada, sin fundamento legal alguno, situación que deja en estado de indefensión al servidor público encausado.

Así también se expondrán las modificaciones que la sustentante del presente trabajo propone a los artículos 63 y 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la creación de un artículo en el que se contemple la conducta reincidente del Servidor

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

deficiencias y lagunas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta al momento de su aplicación y que serán analizadas, proponiéndose al final de este trabajo las modificaciones que la suscrita sugiere.

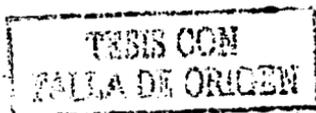
En este orden de ideas, en el Primer Capítulo, se conocen los antecedentes históricos del régimen de responsabilidad de los servidores públicos en México.

En el Segundo Capítulo, se identifican las obligaciones y responsabilidad de los Trabajadores al Servicio de la Educación.

En el Tercer Capítulo, se determina la manera en que se lleva a cabo la substanciación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, en cuanto al sistema de las quejas y denuncias que se presentan dentro de la Contraloría Interna en la Secretaría de Educación Pública.

En el Cuarto Capítulo, se conocen y explican los medios de defensa a los que puede recurrir el servidor público afectado por alguna resolución en materia de responsabilidad.

Y dentro de este Capítulo, finalmente, se formulan propuestas concretas que la suscrita considera convenientes y necesarias para la debida aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con ello evitar las deficiencias y violaciones en que la Autoridad Administrativa (Contraloría Interna) esté incurriendo.



**EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE  
LA EDUCACIÓN**

**INDICE**

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>

**CAPÍTULO PRIMERO  
ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL RÉGIMEN DE  
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

<b>1.1. Su Evolución o Enfoque Constitucional.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1 La Constitución de Apatzingán de 1814.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.2. La Constitución Federal de 1824.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1.3. La Constitución Política de 1857.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1.4. Constitución Política de 1917.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2. Su Enfoque Legal.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1. Ley de Responsabilidad de altos Funcionarios         de 1870.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2.2. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y         Empleados de la Federación, del Distrito Federal y         territorios federales de 1940.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.3. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y         Empleados Públicos de 1980.....</b>	<b>22</b>

**CAPÍTULO SEGUNDO  
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO  
DE LA EDUCACIÓN FEDERAL**

<b>2.1. Su Marco Jurídico.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2. Las Obligaciones de los Servidores Públicos.....</b>	<b>40</b>

2.3. Sanciones Administrativas.....	44
2.3.1. Suspensiones.....	45
2.3.2. Destituciones.....	48

### CAPÍTULO TERCERO

#### EL SISTEMA INTERNO DE QUEJAS Y DENUNCIAS ANTE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

3.1. El Fundamento Jurídico de las Oficinas de Quejas y Denuncias (Contralorías Internas).....	51
3.2. Contenido del Formato de la Denuncia.....	52
3.3. El Procedimiento Administrativo.....	53
3.3.1. Etapa inicial de la Denuncia.....	55
3.3.2. La Admisión como inicio de la etapa investigadora.....	56
3.3.3. La Ratificación de la Denuncia.....	57
3.3.4. La Tramitación.....	58
3.3.5. Investigación.....	58
3.4. Substanciación del Procedimiento Administrativo para la determinación de la Responsabilidad Administrativa.....	59
3.4.1. Las Notificaciones, sus Efectos y Características.....	59
3.4.2. Elementos de la Notificación.....	59
3.5. Substanciación del Procedimiento de Servidores Públicos de Confianza y de Base.....	61
3.6. Audiencia.....	63
3.6.1. Resolución.....	63
3.6.2. Notificación.....	64
3.7. Efectos de la Etapa Final del Procedimiento.....	64
3.7.1. Sanciones Administrativas.....	64
3.7.2. Sanciones Económicas.....	66

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LOS MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD**

<b>4.1. El Recurso Administrativo de Revocación</b>	
dentro del ámbito de Responsabilidad Administrativa.....	71
<b>4.1.1. Su Concepto y Naturaleza.....</b>	<b>77</b>
<b>4.1.2. Su Clasificación.....</b>	<b>81</b>
<b>4.1.3. Su Justificación.....</b>	<b>82</b>
<b>4.1.4. Su Substanciación.....</b>	<b>84</b>
<b>4.2. Propuestas concretas a la Ley Federal de</b>	
<b>Responsabilidades de los Servidores Públicos derivadas del</b>	
<b>análisis y crítica de la misma.....</b>	<b>86</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>96</b>

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

### 1.1. SU EVOLUCIÓN O ENFOQUE CONSTITUCIONAL

Ya que el objetivo general del presente trabajo de tesis consiste en analizar desde una perspectiva crítico-jurídica la responsabilidad administrativa de los trabajadores al Servicio de la Educación, a través de las facultades que le son conferidas a la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como los mecanismos legales de defensa, con que cuentan ante los actos dictados con violación a la ley aplicada o sin la aplicación debida, que perjudican la persona del Servidor Público envuelto en alguna responsabilidad. Será necesario comenzar por conocer en este Primer Capítulo, los antecedentes normativos del régimen de responsabilidad administrativa.

#### 1.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

Conocer los antecedentes del régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos dentro de este ordenamiento jurídico la Constitución de Apatzingán de 1814 requiere remitirse al Juicio Colonial Español de la Residencia, el cual tenía dos objetos: 1) Cesar los actos violatorios, y 2) Investigar las conductas ilegales de los Servidores de la Corona, imponiéndoles en caso de ser culpables, penas tales como resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso pena de muerte.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bunster, Álvaro; Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; Porrúa; México, 1984. S; pp. 51-52.

Las personas que salían sin ninguna responsabilidad del Juicio de Residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el Juicio de Residencia, no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que si habían procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, inclusive de halago.<sup>2</sup>

Sobre el origen de la residencia, el especialista Raúl F. Cárdenas señala que esta Institución nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, quien recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.<sup>3</sup>

Por lo que se refiere a las principales características jurídicas de la residencia, se deben señalar las siguientes:

1. El carácter universal o ilimitado de la responsabilidad, a manera de ejemplo, generaban cargos "los agravios a los naturales de la Nueva España, tratando mal a sus personas, llevándoles sus haciendas injustamente";
2. El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del juicio a través de pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que haya lugar;
3. El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sus sujetos todas las autoridades sin importar su jerarquía, forma de nombramiento o fuero;

---

<sup>2</sup> Cárdenas, Raúl F.; Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes vigentes de México; Porrúa; México, 1982. p. 18

<sup>3</sup> *Idem.* p.18

4. El carácter inquisitivo a pedimento de su parte, y
5. El carácter de restitución del o de los derechos violados.<sup>4</sup>

Las bondades que produjeron en la práctica la residencia quedan en mayor forma demostradas, en la Constitución de Apatzingán de 1814 la que reglamentó en sus artículos 224 y 231 la existencia de un Tribunal de Residencia, el cual de acuerdo con el primero de los artículos citados debía conocer "privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a las del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia".

Por su parte el artículo 227 de la Carta de 1814, indicaba que el Tribunal de Residencia resolvería sobre la comisión de delitos por parte de los Diputados, quienes conforme al artículo 59 del mismo ordenamiento:

"Serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al Juicio de Residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasia, y por los del Estado, señaladamente por los de influencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos".

Agregaba el artículo 228 que le correspondería al Supremo Congreso el determinar "si ha o no ha lugar a la formación de causa de sus integrantes, y de encontrar esta precedente, remitirá lo actuado al Tribunal de Residencia, quien resolverá en definitiva".

También es muy importante, que de acuerdo con el artículo 227 serían responsables los miembros del Supremo Gobierno por violentar lo

---

<sup>4</sup> Bunster, Álvaro; op. cit., p. 29.

preceptuado en el artículo 166, relativo al derecho de todo ciudadano arrestado, a ser remitido dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas del acto que le privó de su libertad ante el Tribunal correspondiente, entregando a éste copia de lo actuado. Como podemos ver, la residencia contenida en la Constitución de 1814 continuaba la tradición de la Residencia Colonial, por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y sanción al funcionario responsable.

En realidad, algunos principios de la residencia contenidos en la Carta de Apatzingán estuvieron inspirados en el artículo 372 de la Constitución de Cádiz de 1812, que establecía que "las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución, que se les hubieron hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieron convenido a ella".

El contenido del precepto anterior está substancialmente presente en el artículo 225 del documento promovido por Morelos, pues tal numeral prevenía que "dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el Tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se oirá ninguna otra, antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de inspección".

### **1.1.2. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824**

En lo que respecta a la Constitución de 1824, se comienza a sentir en el régimen de responsabilidad la influencia del derecho norteamericano con sus antecedentes ingleses.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Cfr. Sánchez Bringas, Enrique; El Presidente de la República y el Sistema de Responsabilidad; Anuario Jurídico, No. XVI, México, 1989, UNAM, p. 253.

En efecto, la Carta de 1824 recogió del derecho norteamericano los principios del régimen norteamericano de responsabilidad que a su vez se nutrió de la figura del *impeachment* inglés.

El *impeachment* inglés es definido como una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores.

De la definición se desprende que cualquier ciudadano puede ser sujeto al *impeachment* inglés, pues así lo demuestra el antecedente del primer *impeachment* del que se tiene noticia, que sucedió en el año de 1376, instaurándose los cargos en contra del Lord Lamiter, consejero privado del Rey y en contra de Richard Lyons, comerciante.

La sentencia para el primero fue la separación de su cargo, condena a prisión y el pago de una interesante multa. Como podemos observar, en los puntos resolutivos del *impeachment*, se resumen los efectos que hoy por separado guardan los cuatro tipos de responsabilidad en México (administrativa y política "separación", penal "prisión", y civil "reparación pecuniaria del daño").

La figura del *impeachment* es introducida a la nación norteamericana, que de acuerdo al maestro González Oropeza:

"Se debió al Plan de Carolina del Sur y a la argumentación de Gouverneur Morris en el Constituyente de Filadelfia, la fijación del procedimiento con una Cámara de Representantes acusadora. El juzgador fue determinado gracias al constituyente David Brearley que propuso y se aprobó que fuera el Senado y no la Suprema Corte porque podía desestabilizar a los otros poderes".<sup>6</sup>

<sup>6</sup> González Oropeza, Manuel: La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano; Anuario Jurídico, No. XI, México, 1984, UNAM.

Así, el artículo II, Sección IV de la Constitución de Estados Unidos, dispone que: "El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados o convictos, en juicio político, en traición, cohecho y otros crímenes o delitos".

La Constitución de 1824 siguiendo fundamentalmente el espíritu de la Constitución norteamericana, dispuso en su artículo 38 la facultad materialmente jurisdiccional del Congreso, para conocer de los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios del Pacto Federal.

De esta forma, el artículo 38 facultaba a cualquiera de las dos Cámaras para erigirse en gran jurado para conocer sobre las imputaciones hechas:

- I. Al Presidente de la Federación por incurrir en cualquiera de los siguientes delitos: traición contra la Independencia Nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Al Presidente de la Federación "por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores o Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma".
- III. A los miembros de la Suprema Corte y a los Secretarios de Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.
- IV. A los gobernadores de los Estados, por infracciones cometidas a la Constitución y leyes federales, por inobservancia a las instrucciones del Ejecutivo Federal "que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales

de la Unión", y también por la promulgación de leyes o decretos de las autoridades locales cuyo contenido sea contrario a la Constitución o a sus leyes secundarias.

Por su parte el artículo 39 de la Constitución del 24, transcribiendo el término con que en Estados Unidos se conoce a la Cámara de Diputados, establecía:

"La Cámara de Representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el Presidente o sus Ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno (entiéndase Comisión Permanente) a razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su destino".

En tanto que del artículo 40 se desprende que las resoluciones del gran jurado de que nos habla el artículo 38, tienen como fin suspender del cargo al presunto responsable y ponerlo a disposición del Tribunal correspondiente. Este Tribunal es la Corte Suprema de Justicia, pues el artículo 137 fracción V, inciso primero, le atribuye a la Corte la facultad de conocer de "las causas que muevan al Presidente y Vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa declaración del artículo 40". El mismo artículo y fracción en su inciso tercero le reitera a la Corte esta facultad en los supuestos de "los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 [...] previa la declaración prevenida en el artículo 40". Por último, el inciso cuarto de idéntico artículo y fracción, reza la atribución de la Corte para conocer de los asuntos litigiosos entablados en contra de los Secretarios de Despacho, según lo prevenido en los artículos 38 y 40.

Cabe resaltar que de acuerdo al artículo 119 "los Secretarios de Despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, el acta constitutiva, leyes generales

y Constituciones particulares de los Estados".

Sobre los delitos en que incurrieran los Senadores y Diputados, el artículo 43 de la Carta de 1824 establecía que los legisladores sólo podrían ser acusados ante sus respectivas Cámaras, tanto a lo largo de su ejercicio como dentro de los dos meses siguientes de concluido éste.

Al igual que el artículo 40, el artículo 44 establecía que de encontrarse culpable el funcionario por los dos tercios de la Cámara que conozca el asunto, la resolución traerá aparejada la suspensión del infractor y su consignación ante el Tribunal. En complemento a lo anterior, el artículo 137, fracción V, inciso segundo, consignaba la atribución de la Corte para conocer "de las causas criminales de los Diputados y Senadores indicadas en el artículo 43, previa declaración de que habla el artículo 44".

Para garantizar el cumplimiento de las resoluciones que emitan las Cámaras erigidas en jurado, el artículo 46 establecía la facultad de cada cuerpo legislativo para librar todas las órdenes necesarias con el fin de alcanzar el acatamiento de sus decisiones. Este mismo artículo obligaba al Presidente a ejecutar tales resoluciones "sin poder hacer observaciones sobre ellas".

En torno a las atribuciones de la Corte en materia de responsabilidades, debemos agregar que, el artículo 137, fracción V, incisos Quinto y Sexto, establecían la facultad del máximo Tribunal para conocer de los asuntos criminales y civiles de los empleados del servicio exterior y de la hacienda pública.

Por último, el artículo 110, fracción XX, facultaba al Presidente de la República para "suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea

deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo".

Como podemos ver, de esta fracción, se desprenden los antecedentes de las responsabilidades administrativa y penal. La primera, también conocida como la facultad disciplinaria fue explicada por Teodosio Lares a la luz de la Constitución de 1824, señalando que:

"Todos los agentes del poder ejecutivo, de cualquier carácter que sean, se hallan sujetos a los actos de disciplina que el gobierno puede ejercer en cada uno de ellos".<sup>7</sup>

### 1.1.3. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

Para continuar con nuestro estudio, ya dentro del ámbito de aplicación de la Constitución de 1857, es conveniente señalar lo que menciona Antonio Carrillo: "en el proyecto de Constitución, Ponciano Arriaga, con acierto tradujo la locución inglesa *impeachment* por "juicio político"; pero en los confusos debates que siguieron se perdió la expresión y se habló de manera genérica de responsabilidad".<sup>8</sup>

De la observación del Maestro Carrillo Flores se desprende, que de la desafortunada variación relativa al término con que se designaría al título IV de la Carta del 57, se inició ese ambiguo campo semántico del concepto de responsabilidad, que de hecho no se resolvió sino hasta las reformas de 1982 al título cuarto de la Carta del 17.

---

<sup>7</sup> Lares, Teodosio; Lecciones de Derecho Administrativo; UNAM, México, 1978, p. 55.

<sup>8</sup> Carrillo Flores, Antonio; Estudio de Derecho Administrativo y Constitucional; UNAM; México, 1987, p. 155.

Además fue a través del documento de 1857 cuando en definitiva, se separan los medios procesales destinados, uno, a la nulidad del acto violatorio de garantías (artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857) y otro, al castigo del Servidor Público responsable de la violación.

La evolución o reformas que sufrió el título IV de la Constitución de 1857, fue el siguiente:

El artículo 103 precisaba originalmente las causas de la responsabilidad de los funcionarios públicos, de esta forma los Diputados, Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, serán responsables de la comisión de delitos tanto del orden común como de los delitos, faltas y omisiones ocasionadas en razón de su función o cargo. Los Gobernadores de los Estados serían responsables por la violación de la Constitución y Leyes Federales. Por último, el Presidente de la República durante su ejercicio sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque o libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por la reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 103 recibe algunas enmiendas y adiciones, las cuales consistieron en agregar como sujetos de responsabilidad a los Senadores, en iguales términos a los reservados para los Diputados. Se agrega una fracción al artículo 103 por medio de la que se establece el requisito previo del desafuero para poder proceder penalmente en contra de los altos funcionarios otrora con protección constitucional.

Por último, el artículo 103 es objeto de otra reforma, ahora el 6 de mayo de 1904. Esta reforma cambió el término "Individuos" por el de "Magistrados", de la Suprema Corte, y agregó como sujeto de responsabilidad al Vicepresidente de la República en iguales términos y causales que los reservados para el Presidente.

El texto original del artículo 104 de la Carta de 57, rezaba la facultad del Congreso para declarar por mayoría absoluta de votos la presunta responsabilidad de los altos funcionarios, por la comisión de delitos comunes, produciéndose con ello la separación del infractor y su disposición ante los Tribunales comunes. Como resultado de restablecimiento de Senado a través de la reforma del 13 de noviembre de 1874 se cambió el término "Congreso" por el de "Cámara de Representantes".

Por su parte, el artículo 105 establecía que en los casos de los llamados "delitos oficiales", tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de instrucción y a la Suprema Corte asumir la función de órgano de sentencia, pero como resultado de la reforma que reintrodujo el Senado, la enmienda del 13 de noviembre de 1874 se otorgó a este cuerpo legislativo la tarea de erigirse en órgano de sentencia en sustitución de la Corte. En realidad esta reforma no tuvo más justificación que el homologar el procedimiento por delitos oficiales como el *impeachment* norteamericano, en virtud de que en aquél país sus constituyentes determinaron que a excepción del caso del Presidente, en el resto de los asuntos que se suscitarán por responsabilidad de los servidores públicos, el Senado debía actuar como órgano de sentencia y no la Corte, pues el primero de los cuerpos se integraría por elección del pueblo, en tanto que el segundo se formaría con candidatos propuestos por el Ejecutivo, lo que podría desembocar en un actuar parcial de los jueces de la Corte. Al contrario *sensu* los norteamericanos le reservaron a la Corte su papel de órgano de sentencia en los casos en que el sujeto a proceso sea el Presidente, esta reserva se explicó, tuvo como fin evitar que el Presidente fuera objeto de las pasiones partidistas.

Los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución de 1857 no sufrieron reforma alguna durante todo el tiempo que tuvo vigencia la Carta liberal. Así, el artículo 106 prohibía el otorgamiento del indulto, cuando el responsable hubiera sido condenado por la comisión de los llamados

entonces delitos oficiales.

Entre tanto, el artículo 107, establecía la prescripción de la acción para entablar un proceso por delitos o faltas oficiales. Este término de prescripción surgía después de un año de haberse abandonado el cargo o función.

Por último, el artículo 108 indicaba en forma indirecta lo que hoy identificamos como responsabilidad civil, en tal sentido el precepto consignó que en controversias de naturaleza civil no se reconocía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

#### **1.1.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917**

El Título IV de la Constitución de 1917 al igual que en la Constitución de 1857 está dedicado a delimitar las responsabilidades de los Servidores Públicos. En el Congreso Constituyente del 17, el Diputado Heriberto Jara exclamó que: "la responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional".<sup>9</sup>

En este sentido, se debe señalar que nuestra Constitución consagra dos medios, a través de los cuales se busca salvaguardar el orden jurídico, el primer medio, es el juicio de amparo que cesa el acto de la autoridad y el segundo medio, es el régimen de responsabilidades que cesa a la autoridad por su acto ilegal.

---

<sup>9</sup> Morales Paulín, Carlos A.; Derecho Burocrático; Porrúa, México, 1995. p. 35.

Así, el Título IV de la Constitución de 1917 comprende de los artículos 108 al 114. El Constituyente del 17 conservó algunos de los principales fundamentos que la Carta del 57 consagró en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, estos principios fueron:

- a) La responsabilidad de los altos funcionarios del gobierno federal, por delitos comunes y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo (Artículo 108);
- b) Los Gobernadores y Diputados locales serían responsables por las violaciones a la Constitución y leyes federales. (Artículo 109);
- c) La Cámara de Diputados actuaría como órgano encargado del desafuero del funcionario responsable de la comisión de delitos comunes. (Artículo 109);
- d) No podría concederse al reo la gracia del indulto por la comisión de delitos oficiales (Artículo 112);
- e) La prescripción de la acción en contra de un funcionario y para demandarle por la comisión de un delito o falta oficial sería dentro del año siguiente de haberse abandonado la función mediante la cual se violó la ley. (Artículo 113), y
- f) En demandas de naturaleza civil no se reconocía fuero para ningún funcionario. (Artículo 114).

Los principios que agregó el Constituyente del 17 al régimen de responsabilidades fueron:

- a) Se elevó a nivel constitucional la prescripción legal que establecía que la negativa del desafuero del funcionario no prejuzga sobre su inocencia, por lo que el procedimiento penal instaurado en su contra se seguiría una vez terminada su función pública. (Artículo 109);
- b) Se especificó que tratándose de delitos o faltas oficiales no se reconocía fuero alguno. (Artículo 110);
- c) Se asentó que en caso de los delitos oficiales, la Cámara de Diputados ya no sería órgano instructor sino simplemente acusador.

(Artículo 111);

- d) Se estableció constitucionalmente, que se requería del voto de las dos terceras partes del Senado, para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios. (Artículo 111);
- e) Se elevó a nivel constitucional la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales. (Artículo 111).
- f) Se especificó que cuando la conducta sancionada como delito oficial estuviere tipificada en la ley penal común, se le podría aplicar ésta al funcionario responsable. Es decir que la aplicación de una pena no le exime al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta. (Artículo 111).
- g) Se consagró constitucionalmente la inatacabilidad de las resoluciones de desafuero y sentencias por delitos oficiales. Esta disposición desencadenaría posteriormente, una causal de improcedencia del juicio de amparo. (Artículo 111);
- h) Se elevó a la Constitución la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes y oficiales, en que incurrieran los altos funcionarios de la Federación. (Artículo 111);
- i) Se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, "determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso". Como podemos apreciar, esta prescripción es fundamental para el régimen de responsabilidades por dos razones fundamentales:
  - Se asienta constitucionalmente por vez primera la responsabilidad no sólo de los altos funcionarios, sino de todos los empleados de la Federación, y
  - Se esbozan los principios que darán a los delitos o faltas oficiales. (Artículo 111), y

- J) Para juzgar los delitos o faltas no reservados al Congreso, se estableció la existencia de un jurado popular. (Artículo 111).

Lo lamentable del régimen de responsabilidades determinado por el Constituyente del 17 fue: Se estableció que el Presidente de la República únicamente podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves de orden común, con lo cual se restaban las causales de violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral, ambas contempladas en la Carta de 1857. (Artículo 108). Agregaba el artículo 109 de la Constitución del 17 que le tocaría a la Cámara de Senadores el conocer de las acusaciones instauradas en contra del Ejecutivo Federal.

El Título IV de la Constitución de 1917 no recibió hasta antes de su reforma integral de 1982, mayores reformas a excepción de tres enmiendas al original artículo 111.

La primera del 20 de agosto de 1928, le concedió al Ejecutivo Federal la facultad de destituir con acuerdo del Congreso, por mala conducta a los funcionarios judiciales, esta adición refleja el Maximato de la época.

Para atemperar lo anterior, por reforma del 21 de septiembre de 1948 se agregó un último párrafo al artículo 111 a través del cual se dispuso que: "El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud".

Por último, la reforma del 8 de octubre de 1974 le reiteró al artículo 111 los términos de "territorios" con motivo de la erección de los Estados de Baja California Sur y Quintan Roo.

## 1.2. SU ENFOQUE LEGAL

### 1.2.1. LEY DE RESPONSABILIDAD DE ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley Juárez" estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos, a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales, y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.<sup>10</sup>

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

---

<sup>10</sup> Confrontar: Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*; Porrúa; México, 1998. pp. 44-46.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por que el dictamen debía tener dos proyecciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los Tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "...el Congreso erigido en Gran Jurado declararán a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado", situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

#### **1.2.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1940**

Pese a que el quinto párrafo del artículo 111 constitucional dispuso, que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, no fue sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley de Responsabilidades.

El deber de legislar en la materia fue tan importante para el Constituyente que en el artículo 16 transitorio de la Carta de Querétaro se estableció que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sesiones que empezaría el 1º de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la Ley de Responsabilidades. Norma que contraviniendo el transitorio invocado, no vio la luz sino hasta veintitrés años después de promulgada la Constitución.

En la exposición de motivos de la Ley de 1940 se asienta con toda lógica que la norma de responsabilidad de 1896 ya no tenía razón de ser, pues:

"La Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad

de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular".

Agregaba la exposición de motivos que:

La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien procede un estado latente de inconformidad y rencor, que hace ver al gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota".

La Ley de Responsabilidades de 1940 establecía que sus sujetos o ámbito personal de valdez serían los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados.

En su artículo 2º la Ley del 40 anuncia a los altos funcionarios, que a saber serían: 1. El Presidente de la República; 2. Los Senadores; 3. Los Diputados Federales; 4. Los Ministros de la Suprema Corte; 5. Los Secretarios de Estado; 6. Los Jefes de Departamento Autónomo; 7. El Procurador General de la República; 8. Los Gobernadores, y 9. Los Diputados locales.

La norma reiteraba la disposición constitucional relativa a que el Presidente de la República, sólo podía ser acusado durante el tiempo de

su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En los artículos 10 y 11 se asentaba qué funcionarios gozaban de fuero, que prácticamente eran todos aquellos elegidos popularmente.

Esta ley no definió lo que debía entenderse como delitos oficiales, pero sí estableció las causales o tipos en su artículo 14; estos delitos oficiales en los que podían incurrir los altos funcionarios eran: 1. El ataque a las instituciones democráticas; 2. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal; 3. El ataque a la libertad de sufragio; 4. La usurpación de atribuciones; 5. La violación de garantías individuales; 6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a unos o varios Estados de la misma, o motiven algún transitorio en el funcionamiento normal de las instituciones, y 7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

De acuerdo a lo prescrito por la Constitución, las penas por delito oficial podían ser la destitución del cargo y/o la inhabilitación para desempeñar una función pública, esta inhabilitación de acuerdo con la ley, no sería menor de cinco, no mayor de diez años.

Es importante destacar que la Ley de 1940 consideraba sujetos de responsabilidad a los Gobernadores y Diputados locales por ser considerados agentes auxiliares de la Federación.<sup>11</sup>

Por lo que atañe al resto de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, el artículo 18 de la norma

---

<sup>11</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El Derecho Disciplinario de la Función Pública; INAP, México, 1990, p. 61.

de 1940 sentó en 72 fracciones, la tipicidad de igual número de conductas desde violaciones a leyes y reglamentos hasta el asesinato, el peculado y el cohecho. "Esto trafa, entre otras lamentables consecuencias, que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo".<sup>12</sup>

La norma de 1940 buscó desarrollar los procesos:

- 1) Del hoy juicio político, ayer proceso por delitos oficiales;
- 2) Del hoy requisito de procedencia, ayer desafuero para ser juzgado por delitos comunes;
- 3) De los hoy juicios penales y administrativos, ayer proceso por delito y faltas oficiales;
- 4) Del ayer proceso en contra de los funcionarios judiciales, reglamentario del último párrafo del artículo 111 constitucional, y
- 5) Del ayer proceso por enriquecimiento inexplicable desarrollado autónomamente.

Para Carrillo Flores, la creación de esta última figura y su consecuente proceso es el punto más laudatorio que trajo consigo la ley de 1940, sin embargo el propio jurista cuestiona la constitucionalidad de una posible sentencia condenatoria, que obligaría a trasladar la propiedad de los bienes mal habidos a favor del Estado.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Carrillo Flores, Antonio; Estudio de derecho administrativo y constitucional. UNAM; México, 1987, p. 159.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 159.

### **1.2.3. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS DE 1980**

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, que en su artículo segundo transitorio derogó la Ley de Responsabilidades de Lázaro Cárdenas de 1940.

Este ordenamiento, continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades anterior. Las deficiencias existentes en materia de responsabilidad administrativa siguieron presentándose y ocupó su atención en los delitos penales, así como en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 12, en los siguientes términos:

**"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley".**

Del texto transcrito se pueden establecer tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados «delitos oficiales», se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo tercero: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de

la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho".

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,
- VII.- En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

No obstante la denominación de «delitos oficiales», del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos, difiere cuando se trata de los llamados «altos funcionarios», ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior establece un procedimiento especial, actualmente denominado "juicio por responsabilidad política", diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera, en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda, ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4° se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

La regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales; sin embargo, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, Así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

## CAPÍTULO II

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN FEDERAL

Abordados los antecedentes históricos del Régimen de Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, serán identificados en este segundo capítulo, los puntos relacionados con el marco jurídico que sustenta la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, así como las obligaciones de los trabajadores al Servicio de la Educación.

#### 2.1. SU MARCO JURÍDICO

El marco jurídico relacionado con la responsabilidad administrativa de los servidores y funcionarios públicos que colaboran dentro del Sector Público de la Educación, se encuentra sustentado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título IV.<sup>\*</sup> En dicho título, sin embargo, son establecidos varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los Servidores Públicos, así tenemos la responsabilidad política, la responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil. Una característica de cada una de ellas, es que una no excluye a las otras, sino al contrario, según el caso, pueden ser concurrentes o acumulativas.

---

\* Es de considerar que la aplicación de la responsabilidad administrativa se encuentra explícita en el Título IV de la Constitución, siendo que la legislación en materia educativa, no aborda este tema, porque se sobreentiende que las sanciones se regirán por la Ley reglamentaria que emana de la propia Constitución, es decir, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Por otro lado, es conveniente considerar que dentro de este ámbito juegan un papel importante las disposiciones que marca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el descontextualizado Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, publicado del 29 de enero de 1946, y todavía vigente

Los artículos 109 y 113 del Título referido, específicamente constituyen el fundamento legal del sistema de la responsabilidad administrativa en el Servicio Público.

El artículo 109 constitucional señala literalmente que:

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

- I. Se Impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los Servidores Públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.
- III. Se aplicaran sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

misma naturaleza."<sup>14</sup>

Según lo transcrito se debe sostener, que las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los Servidores Públicos, son de naturaleza diferente dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución, así, la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

Lo anterior amerita precisar la naturaleza y el objeto de las distintas responsabilidades. Sobre todo, la penal, administrativa y civil -esta última, obliga a abordar aspectos de la responsabilidad patrimonial o resarcitoria del Estado-; sin olvidar la política, -la que va, un poco más allá, de los fines que persigue la presente investigación-.

La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito y la existencia o inexistencia de éste, está condicionada por la actualización de los elementos del tipo, el delito tiene como finalidad el tutelar los valores reconocidos como válidos jurídica y moralmente por la sociedad, en cambio, **"la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito, sino tiene su origen en el incumplimiento de una obligación, a la falta administrativa no se le exige que colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo."**<sup>15</sup>

"Las sanciones administrativas son penas en sentido técnico, cuya aplicación constituye, para la administración a la que corresponden los derechos a que accede, un derecho subjetivo. Las sanciones civiles,

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Delma; México, 1997. Art. 109

<sup>15</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación; **El sistema de responsabilidad de los servidores públicos en México**; México, 1993. pp. 16-17

penales y administrativas, tienen diferencias substanciales. Las primeras no constituyen penas reales aunque tienen por contenido el resarcimiento de un daño; las penas, sanciones, punitivas típicas, son verdaderas puniciones, pero su aplicación no es un derecho subjetivo de la administración, sino un deber del Estado que cumple con su actividad jurisdiccional. Es evidente que los deberes de los ciudadanos hacia la administración, cuando únicamente están sancionados penalmente, no corresponden a otros tantos derechos subjetivos de aquélla, sino más bien a intereses indirectamente protegidos, vale decir, el principio general por el cual la protección penal es siempre una protección indirecta, no sólo para los intereses individuales, sino también para la administración. En cambio, a los deberes sancionados por la vía administrativa corresponden siempre derechos subjetivos de la administración contra los individuos. Por otra parte, la sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios. La sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es de la competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio: "son penas administrativas y no sanciones penales aquéllas cuya aplicación se reserva la ley a la autoridad administrativa".<sup>16</sup>

Como ya se observó, el Título IV de la Constitución establece que el proceso penal y el procedimiento administrativo, son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones. La única restricción al respecto, es la de respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una garantía de seguridad jurídica a favor del individuo, su eficacia opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el Juez, apliquen, a la misma conducta, penas de igual naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el Juez a esa misma persona por

<sup>16</sup> Citado por: Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México, 1996. p. 620.

la misma conducta, ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero sí otras, como la prisión.

Entre las disposiciones sancionadoras previstas por la Ley Federal de Responsabilidades y el Código Penal (Título Décimo) se encuentran numerosas diferencias entre sí, en cuanto a objeto, origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponerlas, etc., por lo que es necesario distinguir la operatividad de ambos procesos, analizando las condiciones de su efectividad.

El hecho de que tanto el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 constitucional, disponen que "los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente", sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la Independencia del Poder Judicial. Pero esto equivale a que en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley y el Código Penal, respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puedan anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad. Pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del Servidor Público implicaran a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que, en su esfera propia, la Administración Pública inicie previa, simultánea o posteriormente, el procedimiento sancionador respectivo, en uso de una potestad que le es propia y exclusiva.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció dentro del artículo 111, que en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia."

En realidad la fórmula adoptada por el reformador de la Constitución de 1982, buscó consagrar además de la responsabilidad penal, administrativa y política, una cuarta responsabilidad a la que se encuentra sujeto el servidor público, "la responsabilidad civil."

Sobre la reglamentación de la responsabilidad civil de los servidores públicos, Don Ramón Sánchez Medal, menciona lo siguiente:

"Ni el Código Civil de 1870, ni el de 1884, plantearon expresamente la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, sino que la invocación en este capítulo respondió al vigente Código Civil de 1928 que en dos de sus preceptos (1910 y 1928) estableció la responsabilidad civil extracontractual por los actos ilícitos en que puedan incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo."<sup>17</sup>

Por su parte, el Dr. Ignacio Galindo Garfías, señala que "la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones, cuando no procedan con el cuidado, honestidad y eficiencia con la diligencia, debidos."<sup>18</sup>

De los artículos referidos por el maestro Ramón Sánchez Medal, el primero de ellos indica:

"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."

---

<sup>17</sup> Sánchez Medal Ramón. Revista mexicana de Justicia. No. 3, Vol. V., julio-septiembre de 1987; PGR, pág. 163.

<sup>18</sup> Borja Soriano, Manuel. Revista Mexicana de Justicia, No. 4, Vol. III, octubre-diciembre de 1985, PGR, p. 50.

Al comentar este artículo, el civilista Ignacio Galindo Garfias, expresa que:

"No basta desde el punto de vista jurídico, la aplicación de la pena al transgresor de la ley, es preciso prever en el ordenamiento, una adecuada vía para que la víctima obtenga la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que incumben al servidor público, cuando este incumplimiento ha sido lesivo a los particulares o al patrimonio de la Nación."<sup>19</sup>

De esta forma la previsión a que se refiere el artículo 1910 del Código Civil, se particularizaba hasta antes de las reformas publicadas en el D.O.F., el 10 de enero de 1994, a través del artículo 1928 del propio ordenamiento, que textualmente indicaba que:

"El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que le estén encomendados. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podría hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

Por lo anterior, no han sido pocos los juristas de México y de otros países que pugnaron por la adopción de un régimen de responsabilidad patrimonial o resarcitorio del Estado, fundada en la responsabilidad objetiva, por virtud del cual el Estado al causar un daño como responsable de sus propios actos debe indemnizar al perjudicado haya o no culpa

En este sentido, con fecha 1 de enero de 1994 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, una serie de reformas que vienen a modificar el régimen en comento. Los preceptos de mayor interés

---

<sup>19</sup> Ibidem.

reformados, fueron:

1. Artículo 1916, párrafos primero y segundo, 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
2. Artículo 78, párrafo primero, adicionándose el artículo 77 bis y la fracción III al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Por lo que hace al Código Civil, veamos el contenido de la reforma

Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público directamente responsable, no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

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

Por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la

reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

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

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

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

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

I.- ...

II.- ...

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

Del análisis de las responsabilidades en comento, es necesario destacar lo que establece el artículo 4° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución, el cual señala que: los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional, se desarrollarán autónomamente, según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior

turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Siendo así, debemos señalar que la naturaleza jurídica de la sanción administrativa señalada en el Título IV de la Constitución, donde nace el sistema de responsabilidad administrativa con causales, procedimiento, órganos y sanciones autónomas, ha originado nuevos estudios doctrinales en lo que hoy se conoce como derecho disciplinario, el que ha sido definido por Luis Humberto Delgadillo como: "Una rama del derecho que tiene por objeto el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la disciplina en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados en razón del interés general; las obligaciones de los Servidores Públicos; los órganos disciplinarios; las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación".<sup>20</sup>

De esta manera, el régimen disciplinario traspolo su generalidad a los poderes Legislativo y Judicial, así como a otros organismos públicos, no se debe olvidar que tal régimen se encuentra relacionado por lo que hace a sus principios con el derecho administrativo, pues este régimen disciplinario está próximo al proceso y acto materialmente administrativo,<sup>21</sup> que culminan con una sanción administrativa, de aquí el término de responsabilidad administrativa.

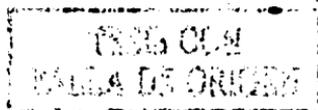
De acuerdo con los juristas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández,<sup>22</sup> los principios de derecho administrativo sancionatorio son:

---

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; El derecho disciplinario de la función pública; INAP; México, 1992. p. 162.

<sup>21</sup> Confrontar: Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1996. p. 30.

<sup>22</sup> Citados por: Morales Panlín. op cit. p. 412.



1.- Principio de legalidad: En el contexto constitucional mexicano el principio de legalidad se desprende del artículo 16, que establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De lo anterior se impone que el proceso disciplinario que se instaure con motivo de una responsabilidad administrativa, deberá:

- a) Substanciarse ante autoridad competente. (artículos 51, 52, 58 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
- b) El procedimiento se sujetará a las etapas y formalidades consignadas en la norma. (artículo 64 de la Ley de Responsabilidades en cita).
- c) El procedimiento iniciará por la identificación de la conducta del infractor con la hipótesis normativa. (artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en cita).

2. Principio de tipicidad: "La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa.

Como sabemos, este principio que tiene un rígido contenido constitucional en materia penal a través del artículo 14, tercer párrafo de nuestra Carta Fundamental, padece en materia administrativa un contenido más flexible en tanto que bastará la probanza de la conducta y su vinculación sancionatoria en la norma para integrar su tipicidad.

En otros términos, en tanto que en el Código Penal la conducta particular tiene aparejada una sanción particular, en la norma de responsabilidades se enuncia un código de conducta desarrollado en los deberes administrativos "generales" que tiene que observar "todo" servidor público, pues en caso contrario se podrán aplicar cualesquiera de las

sancciones que en espacio ulterior establece la norma de responsabilidades. (artículos 47 y 53).

**3. Principio de culpabilidad:** La culpabilidad implica la imputación por el dolo o culpa con que se realizó una conducta sancionable.

Este principio está vinculado con la máxima de Derecho que reza que "la ignorancia de sus leyes no excluye su cumplimiento", por lo cual, todo Servidor Público deberá observar el acatamiento de las responsabilidades administrativas que fija la norma de la materia, misma que prevé en el caso de la Ley Federal en su artículo 63, que la autoridad disciplinaria se podrá abstener "de sancionar" al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad, no constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, dentro de los cuales se puede encontrar la falta de dolo o culpa para cometer la responsabilidad.

**4. Principio de proporcionalidad:** En materia disciplinaria, el principio de proporcionalidad nos obliga, de acuerdo al artículo 54 de la norma federal de responsabilidades, a que las sanciones que se impongan serán el resultado de la ponderación de los siguientes factores:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra o la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;**
- II. Las circunstancias socioeconómicas del Servidor Público;**
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;**
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;**
- V. La antigüedad del servicio;**
- VI. La residencia en el incumplimiento de sus obligaciones, y**
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del**

Incumplimiento de obligaciones".

5. Principio de presunción de inocencia: Inspirada en el Derecho Penal, el principio de presunción de inocencia se traduce en la fórmula de que, "todos somos inocentes hasta que se nos demuestre lo contrario".

En el contexto normativo disciplinario parece cobrar realidad este principio cuando el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades en su fracción establece que:

"En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio para la audiencia de pruebas y alegatos, la autoridad disciplinaria 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 [...]."

Por extensión, la presunción de inocencia debe producirse se dé o no, la suspensión interlocutoria del presunto responsable.

6. Principio de prescripción: Es por todos sabido que la prescripción en materia penal constituye un principio humano resultado entre otras, de las reflexiones becarianas, tendientes a humanizar un derecho represivo como lo fue el derecho "criminal".

Las prescripciones en materia disciplinaria están consagradas en el artículo 78 de la norma federal de responsabilidades:

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

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

- I. En los demás casos prescribirán en tres años.
- II. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

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

#### 7. Principio de incompatibilidad "*non bis in idem*".

Si bien, nuestra Constitución establece en su artículo 23 que: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito", la propia norma constitucional establece en su artículo 109, la existencia de las responsabilidades política, penal y administrativa, y agrega el artículo que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

De lo anterior se desprende que: a. los procedimientos, los causales y sanciones, resultado de las diversas responsabilidades son autónomas e independientes entre sí, por lo que la responsabilidad administrativa se puede fincar libremente, sin vinculación alguna, con las responsabilidades penal o política. b. El principio "*non bis in idem*" opera *in genere* para las responsabilidades administrativas, penal y política, es decir, que una vez concluido un proceso administrativo, penal o político con una resolución de condena o absolución, no se podrá iniciar otro proceso de la misma naturaleza del concluido, invocando las mismas conductas examinadas en el proceso resuelto.

## **2.2. LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Desde la perspectiva del derecho disciplinario, son varias las obligaciones que deberá actuar el servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, de acuerdo con lo que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a saber:

- I.-** Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.-** Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.-** Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso, por su función exclusivamente, para los fines a que están afectos;
- IV.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V.-** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI.-** Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato, y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

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

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

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

**X.-** Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada, a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

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

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

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

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

conocimiento; y observar sus Instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

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

**XVI.-** Desempeñar su empleo, cargo o comisión, sin obtener o pretender obtener, beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

**XVII.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente, en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

**XVIII.-** Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

**XIX.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

**XX.-** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por

escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

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

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

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

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

Cabe destacar, que el Derecho Disciplinario fue considerado por mucho tiempo como parte del Derecho burocrático, motivo por el que aún es posible encontrar opiniones de abogados, que estiman que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos debe ser sancionada como si fuera propia del ámbito laboral, pero de conformidad con las reformas de 1982, es claro que la responsabilidad administrativa ha obtenido su total autonomía y por ende, debe ser estudiada conforme a su propia legislación, que establece principios, instituciones y procedimientos propios, diferentes del laboral.

### **2.3. SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

En relación a las sanciones que impone la responsabilidad administrativa, se deben contemplar las estipuladas en el artículo 53 de la ley:

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

Se entiende por **Apercibimiento** como la llamada de atención, verbal, que informa al infractor de la responsabilidad administrativa, sobre los efectos que su indebida conducta pretérita causó, y a la vez le conmina a evitar una nueva conducta que pueda implicar responsabilidad.

En tanto que por **Amonestación** se debe identificar como la advertencia escrita que se dirige al Servidor Público que incurrió en el cumplimiento de obligaciones. Por este conducto se le harán ver las consecuencias de la falta que cometió, invitándole a la enmienda y

señalándole, que en caso de reincidencia, se hará acreedor a una sanción administrativa más severa.

Tanto el Apercibimiento como la Amonestación, adquieren el carácter de públicos, cuando en la propia resolución del órgano disciplinario se consigne.

En lo que se refiere a la suspensión, existen diferentes tratamientos especificados en la Ley, por lo que profundizaremos en ellos en el punto 2.3.1.

### **2.3.1. SUSPENSIONES**

Como advierte Humberto Delgadillo: "en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios".<sup>23</sup>

1. Se establece una Suspensión provisional durante la substanciación del procedimiento ajeno a la sanción. (artículo 64, fracción IV). Esta se convertirá en sanción, toda vez que, en la resolución definitiva se contemple como castigo la separación temporal, resulta obvio entender que se computará el tiempo que haya durado la Suspensión provisional para efectos de la Suspensión como sanción.

En el supuesto de que en la resolución se establezca la no responsabilidad del Servidor Público o en su defecto se decrete una sanción no expulsiva, el Servidor Público será restituido en el goce de sus derechos dentro de los cuales figuran las percepciones salariales

---

<sup>23</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit. p. 119.

interrumpidas. (artículo 64, fracción IV).

2. La Suspensión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, será aplicable por el superior jerárquico, (artículo 56, fracción I y III).

Aunque la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión, al parecer está claramente establecida en la Ley, según los artículos 53, fracción III, y 56, fracción I, de referencia, otras disposiciones del propio ordenamiento, dan lugar a confusiones, al diferenciar la condición de empleados de base y de confianza.

Efectivamente, aunque en la fracción I del artículo 56 se dispone que la suspensión, sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción alguna respecto de la calidad de trabajador, es decir, de base o de confianza, en la fracción III del mismo artículo se expone la destitución de los servidores públicos de confianza, lo cual, hace suponer que ambas sanciones sólo pueden ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trate de servidores públicos de confianza.

Esta confusión, se agudiza con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 75, que señala: "Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución, se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente".

Ante el contenido de dicho artículo, Humberto Delgadillo se formula el siguiente cuestionamiento: "¿cuál es la ley correspondiente?, ya que según hemos visto, la ley que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, el legislador fue tímido en su regulación, por el temor de afectar derechos laborales, pretendiendo ignorar que éstos tienen un contenido y naturaleza diferente de la materia

relativa a la disciplina en el ejercicio de la función pública, por lo que no se debieron mezclar ambas materias".<sup>24</sup>

Por lo tanto, la imposición de la sanción de suspensión en el empleo, cargo o comisión del servidor público, podría quedar sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza, la sanción la aplicará el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base, deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral.

Esta situación haría nugatoria la facultad disciplinaria del superior jerárquico, quien tendría que llevar a cabo todo el procedimiento administrativo para resolver la suspensión del servidor público, pero su resolución carecería de la definitividad y eficacia característicos de los actos administrativos, puesto que además, se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que correspondiera, en el supuesto de que dicho procedimiento existiera.

De lo anterior, se debe advertir que aunque el artículo 75 establece que "la suspensión se sujetará a lo previsto en la Ley correspondiente", la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevé algo al respecto.

En este sentido, se debe recordar que la aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la imposición y eficacia de las sanciones disciplinarias se deriva de los artículos 64 y 65, los cuales establecen el procedimiento para la aplicación de las sanciones (todas), comprendidas en el artículo 53, de las cuales dará seguimiento la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de las Dependencias.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 122.

### 2.3.2. DESTITUCIONES

La destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando ésta, es impuesta por la autoridad administrativa, se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única instancia competente para resolver la terminación de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Esta controversia, ha sido generada por el texto de las fracciones II, III y IV del artículo 56 y segundo párrafo del artículo 75, los que establecen:

"La Destitución del empleo, cargo o comisión de los Servidores Públicos de base, se demandan a instancia del superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos derivados de la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.(artículos 56, fracción II y 75, segundo párrafo).

La Destitución de los Servidores Públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico. (artículos 56, fracción III y 75, primer párrafo).

La Secretaría de la Contraloría promoverá los procedimientos de Destitución, cuando el superior jerárquico no lo haga. (artículo 56, fracción IV)".

De lo expuesto, se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar, sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos. Sin embargo, se olvida que la responsabilidad

administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece "que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, ... los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como: sanciones económicas limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses ... , y que la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la ... destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República ..." <sup>25</sup>

En este sentido, la resolución que impone la autoridad administrativa, como es la sanción disciplinaria, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad.

---

<sup>25</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982.  
<http://www.secodam.gob.mx/leyes/magresp.html>

La validez, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley. Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Op. cit.* p. 126.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL SISTEMA INTERNO DE QUEJAS Y DENUNCIAS ANTE EL PROCEDIMIENTO**  
**ADMINISTRATIVO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES, EN LA**  
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

Siguiendo el objetivo establecido en el presente trabajo de tesis, de analizar desde una perspectiva crítico - jurídica la responsabilidad administrativa de los trabajadores al Servicio de la Educación, será preciso analizar en este tercer Capítulo, el Sistema Interno de Quejas y Denuncias ante el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, en la Secretaría de Educación Pública.

**3.1. EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS OFICINAS DE QUEJAS Y DENUNCIAS (CONTRALORÍAS INTERNAS)**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 49, dispone que "...en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

"La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ediciones Delma, México, 1999, Art. 49.

### 3.2. CONTENIDO DEL FORMATO DE LA DENUNCIA

Para que se tramite una queja o denuncia, ésta se debe presentar en formato por escrito, con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan su admisión. Los requisitos que deberán satisfacer serán mínimos:

Los requerimientos del formato son:

1. Datos del quejoso o denunciante. Aquí, el quejoso o denunciante deberá anotar la siguiente información:
  - Nombre
  - Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, entonces la unidad de adscripción).
  - Ciudad.
2. Datos del denunciado. Los cuales deben contener:
  - Nombre del denunciado.
  - Unidad de Adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar, cualquier información que pueda aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).
3. Descripción. El quejoso o denunciante hará una breve descripción de los hechos de que tuviere conocimiento, y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a algún servidor público.

Una vez que se han realizado los anteriores pasos, el quejoso o denunciante entregará el formato de "presentación de quejas y denuncias" a la persona encargada de la oficina correspondiente.

La persona encargada de la oficina de quejas y denuncias, recibirá el formato de presentación de quejas y denuncias y verificará que no haya omitido ningún dato.

Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia, se entregará a los quejosos o denunciantes, copia debidamente sellada como acuse de recibo, de todas y cada una de las promociones que se presenten.

Las quejas y denuncias en contra de los trabajadores al servicio de la educación, deberán ser presentadas en la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública.

### **3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Es necesario agotar las fases preparatorias antes de iniciar el procedimiento administrativo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; estas fases preparatorias son: Recepción, Admisión, Tramitación e Investigación, de las quejas y denuncias presentadas ante la SEP, sin las cuales no sería posible iniciar procedimiento alguno.

Es preciso señalar, que por la naturaleza de estas fases su regulación no es explícita en la Ley, sino que algunas de éstas están implícitas, pero cuyo desarrollo de acuerdo con una secuencia lógica es imprescindible. El artículo 64 de la Ley es claro en este sentido.

**"Artículo 64. La Secretaría impondrá sanciones administrativas a que se refiere este capítulo, mediante el siguiente procedimiento:**

- 1. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se imputen, el**

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

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

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

- II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;
- III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advirtiera 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 y otras dependencias, y
- IV. En cualquier momento, previo posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la Suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene, para la conducción o continuación de las investigaciones. La Suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.  
La Suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que hayan dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución de cualquier medio. La Suspensión

cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los Servidores Públicos.

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha Suspensión, si el nombramiento del Servidor Público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República".<sup>28</sup>

### **3.3.1. ETAPA INICIAL DE LA DENUNCIA**

Esta etapa inicial, se le conoce de recepción, es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, para facilitar el que los interesados puedan presentar sus promociones.

---

<sup>28</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ediciones Delma, México 1999, Art. 64.

### 3.3.2. LA ADMISIÓN COMO INICIO DE LA ETAPA INVESTIGADORA

En esta fase, se procede a integrar la información contenida en la queja o denuncia, pero en la misma es necesario adoptar algunos criterios básicos con la finalidad de agilizar las fases subsecuentes.

Antes que nada, se deben diferenciar las quejas y denuncias que se presentan, respaldadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tienen como finalidad la prevención y castigo de la responsabilidad administrativa y que es motivo de la presente investigación, de las que se presentan con motivo del Sistema de Orientación, Información, Gestoría y Quejas, que pretendan mejoría en la presentación de servicios; pues las primeras, involucran presuntas irregularidades imputables a Servidores Públicos de la Educación, y las segundas, son quejas en contra de la prestación de servicios y cuya tramitación debe realizarse en las Oficinas o Módulos de Información, Gestoría y Quejas.

Existen casos en los que las promociones no son de la competencia de la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, por lo que evidentemente se debe hacer la separación. En estos casos, el personal de la Oficina de Quejas y Denuncias, informarán al interesado ante qué autoridades debe acudir para presentar su promoción.

"Es una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes con la prohibición expresa a las autoridades para que no inhiban a los quejosos o denunciantes".<sup>29</sup> Por lo anterior, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario, pero este riesgo puede ser reducido con la instrumentación de ciertos criterios.

---

<sup>29</sup> Carrillo Flores, A.; La Justicia Federal y la Administración Pública; Porrúa, México, 1995, pp.120-121.

De acuerdo a lo anterior, sólo se admitirán aquellas denuncias que contengan los elementos a que se alude en el rubro "Sistema de Quejas y Denuncias", rechazándose las que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañado, por lo que, podría originar, a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa. Otro caso es, cuando la promoción sea notoriamente infundada o trivial o improcedente, se archivará de plano por la Contraloría Interna de que se trate.

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

### **3.3.3. LA RATIFICACIÓN DE LA DENUNCIA**

Esta etapa se caracteriza por ser el acto jurídico por medio del cual, las Contralorías Internas le piden al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo que los considera ciertos, y por lo tanto, que sostiene la acusación en sus mismos términos.

Durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior, fuese durante la fase de investigación o ya en plena substanciación del procedimiento administrativo, los quejosos o denunciante, podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio surgido durante éstas.

### **3.3.4. LA TRAMITACIÓN**

Las quejas o denuncias recibidas en las dependencias, se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al Titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando estas quejas o denuncias sean contra Servidores Públicos de las Entidades coordinadas, el Contralor Interno de las dependencias turnará copia al órgano de control interno de éstas, para que desarrolle el procedimiento de investigación.

Las quejas o denuncias recibidas en las Entidades coordinadas, se turnarán al Titular de la Contraloría Interna o su equivalente, el cual, previo envío de una copia de la misma a la Contraloría Interna de la dependencia, ordenará el inicio del procedimiento de investigación que considere necesario.

### **3.3.5. INVESTIGACIÓN**

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

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

### **3.4. SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

#### **3.4.1. LAS NOTIFICACIONES, SUS EFECTOS Y CARACTERÍSTICAS**

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades, en el artículo 64, se consigna el procedimiento por el cual se puede imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad.

Por lo anterior, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o, en este caso en particular, la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, citarán al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificado dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

"En virtud de que, el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculcado, el citatorio deberá recaer sobre éste...",<sup>30</sup> y no es necesario que se avise del mismo a su jefe inmediato, pero de considerarlo conveniente, la Contraloría Interna podrá hacerlo, si con ello se agiliza la tramitación del procedimiento en cuestión.

#### **3.4.2. ELEMENTOS DE LA NOTIFICACIÓN**

La notificación, es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes, el contenido de una resolución. La notificación es un género que comprende diversas especies, tales como el emplazamiento, la citación, el

<sup>30</sup> Royo Villanova, Antonio; "El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica"; Revista de Estudios Políticos; No.62, México, septiembre, 1995.

traslado, etc.

Se entiende por citación, el llamado que hace la autoridad administrativa, en este caso la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, al Servidor Público de la Educación, para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe, para oír el contenido de una acusación, y que alegue lo que a su derecho convenga de acuerdo con nuestro orden constitucional.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Título III, relativo a las responsabilidades administrativas, no expresa el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, pero éste puede ser el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con criterios jurisprudenciales, al igual que el Código de Procedimientos Penales.

Respecto de las notificaciones rigen las siguientes reglas:

- Es obligatoria la notificación personal cuando se trata:
  - I. Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación;
  - II. Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;
  - III. De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo;
  - IV. Cuando se estime que se trate de un caso urgente.
  
- La notificación personal ha de hacerse al interesado, o a su representante legal, si esto fuese posible, en su domicilio o en el lugar donde se encuentre prestando sus servicios como Servidor Público o en el centro preventivo donde se encuentre recluido, en caso de que no lo encuentre el notificador, se le dejará citatorio para

hora fija, y si no espera se le hará la notificación por cédula. La cédula contendrá, además, una relación sucinta de los hechos materia de la acusación, y el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia de la ley.

- A dicha audiencia, también asistirá el representante de la Secretaría de Educación Pública y que para tal efecto se designe, en aquellos procedimientos que sean substanciados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- En todo momento la notificación deberá ser ordenada y practicada por autoridad competente para ello, y en apego estricto a las disposiciones legales, pues de ella depende en gran parte el éxito que se tenga en la conclusión del procedimiento.

### **3.5. SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA Y DE BASE**

En virtud de que nuestra Constitución Política en su Título IV, no hace distinción o diferencia alguna entre servidores públicos de base y de confianza; y al discriminar también esta distinción la propia ley de Responsabilidades de Servidores Públicos en su artículo 75, se debe argumentar que la apertura del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades será substanciado en los términos que previene el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se iniciará con la citación a audiencia a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>31</sup> preservándose en todo momento los derechos laborales y sindicales que al Servidor Público de la educación le correspondan.

<sup>31</sup> Cfr. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Art. 64.

De acuerdo a este mismo artículo, el servidor público de la educación sujeto a procedimiento, podrá durante la audiencia de Ley ofrecer las pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, pretendiendo desvirtuar con ello la materia base de la acusación, esto lo hará por derecho propio o por medio de un defensor.

Con base en lo anterior, una vez substanciado el procedimiento administrativo, si se comprueba la responsabilidad del servidor público, la resolución que recaiga sobre el fondo del asunto, será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda, para que demande el cese del servidor público responsable ante los tribunales laborales competentes.

Si al concluir el referido procedimiento administrativo, se deduce que también procede la aplicación de una sanción económica, ésta se impondrá en los términos de los artículos 64 y 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que establece que "...las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia".<sup>32</sup>

Lo anterior implica, que la imposición de las sanciones económicas a servidores públicos, es independiente de la demanda de cese o destitución que se realice en los términos de las leyes de trabajo.

---

<sup>32</sup> Ibidem, Art. 75.

### **3.6. AUDIENCIA**

La celebración de la audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Al desahogarse las pruebas y dentro de los treinta días hábiles siguientes, la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, resolverá sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes, al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá posponer la práctica de investigación y citar para otra, u otras audiencias.

#### **3.6.1. RESOLUCIÓN**

En la resolución, deben expresarse los razonamientos, con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, puesto que "...motivar un acto es extender las consideraciones

relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal";<sup>33</sup> en tanto que "...fundar, es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto, debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado."<sup>34</sup>

### **3.6.2. NOTIFICACIÓN**

La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público, una vez concluido el procedimiento respectivo, será notificada por la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública al servidor público de la educación de que se trate, al representante de la SEP si lo hubiese, y al superior jerárquico, pero también de estimarse conveniente, podrá enviarse copia al jefe inmediato.

## **3.7. EFECTOS DE LA ETAPA FINAL DEL PROCEDIMIENTO**

### **3.7.1 SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

El artículo 22 constitucional prohíbe las penas inusitadas y trascendentes, no considerándose como tales, las que establece el artículo 113 de la propia Constitución al prescribir "...la suspensión, destitución, inhabilitación y la sanción económica",<sup>35</sup> como consecuencias punitivas por la actuación ilícita en el servicio público, de acuerdo con el principio de que las normas constitucionales no son contradictorias, sino complementarias y sistemáticas.

---

<sup>33</sup> González Pérez, Jesús; Justicia Administrativa; Pels, España, 1988, p. 221.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ediciones Delma, 1997, Art. 113.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribe cuáles son las sanciones aplicables por responsabilidad, de conformidad con un criterio lógico de gravedad de la falta, éstas podrán determinarse desde las de mero impacto punitivo hasta las de mayor castigo y prevención.

"Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".<sup>36</sup>

La Ley señala que tanto el apercibimiento y la amonestación pueden ser público o privado, entendiéndose por privado, el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será público, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda, esto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Apercibimiento.-** Es una corrección disciplinaria, a través de la cual, la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se

<sup>36</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ediciones Delma, México, 1999, Art. 53.

trate, que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

**Amonestación.-** Es una corrección disciplinaria, que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público, consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público que ya había sido apercibido o que reitera su conducta indebida a pesar de habersele llamado la atención.

**Suspensión.-** Es una sanción administrativa, que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulan dos tipos diferentes de suspensión, la que tiene carácter de sanción y está prescrita por el artículo 53, fracción III; y las que prescribe el artículo 64, fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculcado.

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

### **3.7.2. SANCIONES ECONÓMICAS**

Algunas apreciaciones sobre la sanción serán analizadas, antes de dar seguimiento a la sanción económica prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El destacado jurista Eduardo García Máynes, ha definido la sanción como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.<sup>37</sup>

Resulta conveniente precisar que la coactividad –como elemento esencial de la noción de lo jurídico– es según Luis Legaz y Lacambra, la sanción, "sin la cual no cabría hablar de coactividad del derecho, toda vez que la esencia de ésta "consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, posibilidad que representa una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del derecho y que, cuando es ineficaz, se lleva a la práctica, aplicándose las sanciones que restauran el orden público".<sup>38</sup>

Como puede observarse si se comparan las definiciones apuntadas, en la del maestro García Máynes no se señala una característica propia de toda sanción: el carácter desfavorable, desagradable o adverso para quien la padece.

En cambio, Francisco Carnelutti, considera este rasgo primordial al afirmar: "se llama sanción al señalamiento de las consecuencias que derivan de la inobservancia del proceso. Y como la sanción ha de estimular a la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de constituir un mal".<sup>39</sup>

Desde estas perspectivas, el nuevo sistema de responsabilidad administrativa, conforme al propósito expresado en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretende apoyar su efectividad en bases sólidas, al evitar

---

<sup>37</sup> García Máynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1980. p. 295.

<sup>38</sup> Legaz, Luis y Lacambra. Introducción a la Ciencia del Derecho. Bosch. Barcelona, 1953. p. 578.

<sup>39</sup> Carnelutti, Francisco. Sistemas de Derecho Procesal Civil. UTEHA. Buenos Aires. 1964. p. 25.

obligaciones declarativas en el servicio público, cuyo cumplimiento no es posible exigir coactivamente, ni desalentar su incumplimiento, cuando este último, no tiene como consecuencia la imposición de una sanción desde un ángulo técnico-jurídico. Así, se pretende establecer una vía más para prevenir y sancionar las faltas administrativas, sin perjuicio de otra vía y de otro tipo de responsabilidad que se llegase a configurar.

Si se alude a un nuevo sistema de responsabilidad administrativa, es porque se prescriben auténticas obligaciones en el servicio público, a las que se los ha contactado en caso de violación, sanciones de tipo administrativo.

De esta forma, el tradicional sistema de responsabilidad de tipo "resarcitorio o indemnizatorio", por su notoria inoperancia o ineficacia al no satisfacer la reparación del daño, si bien forma parte importante del sistema, ésta no agota a aquél, pues si al Estado le interesa ésta última, también le preocupa la prevención de la corrupción y esto sólo se puede lograr con la aplicación del esquema punitivo del nuevo sistema.

El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece al tenor literal que: "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".<sup>40</sup> Sin embargo, existe la posibilidad de imponer una sanción económica mayor, al establecer el ordenamiento constitucional en su artículo 113 que el monto económico de las sanción no podrá exceder de tres tantos del beneficio obtenido o del daño causado.

---

<sup>40</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ediciones Delma, México, 1999, Art. 55.

De la lectura de dicho precepto se desprenden dos aspectos importantes, el primero es, que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica; más la ley, no establece en qué casos será de dos o tres tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado; el segundo elemento, es la base para determinar la sanción económica, referida al monto al que ascienda el beneficio o lucro indebido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

En el particular, es necesario hacer algunas consideraciones de carácter formal con relación a la interpretación jurídica de la expresión "lucro indebido", en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, se señalan los principios que rigen el servicio público, siendo su fracción XVI, la que establece literalmente que el servidor público deberá "Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII";<sup>41</sup> de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido, cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- b) Que el servidor público disponga en su provecho o en su favor de los sujetos descritos en la fracción XIII de la citada ley, de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

---

<sup>41</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ediciones Delma, México, 1999, Art. 47.

Así, lo que debe entenderse por "lucro indebido", está en función de la obtención de cualquier tipo de beneficio adicional a la legal.

En conclusión "lucro indebido" de acuerdo con la referida ley, es cualquier tipo de beneficio adicional de los señalados por las fracciones XIII, XV y XVI del artículo 47 en cita, que favorezca a los servidores públicos y que no justifique en base a la legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios, de tal suerte, que la mera distracción de bienes o recursos del Gobierno Federal que realicen los servidores públicos para uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerarlo "lucro indebido", entendiéndose por distracción la contravención a la finalidad jurídica de la administración de dichos bienes o recursos.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LOS MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD**

#### **4.1. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN DENTRO DEL ÁMBITO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En el capítulo anterior se han expuesto los medios procedimentales por los cuales se sancionan las responsabilidades de los servidores públicos que colaboran dentro de la SEP; sin embargo, no se han mencionado cuáles son los medios de defensa a los cuales pueden recurrir para legitimar su inocencia o defensa, en caso de no ser culpables por la falta que se les imputa. Siendo así, este cuarto capítulo tendrá como finalidad exponer los medios de defensa en materia de responsabilidad.

Comenzaré señalando que, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".<sup>42</sup>

Esta garantía está consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, en el que se inspiró, según la opinión de Rabasa, en la doctrina anglosajona del debido proceso legal para la protección de la vida, la libertad y los derechos de los hombres en contra de la arbitrariedad del poder público.<sup>43</sup>

Inicialmente concebida como una garantía penal, su alcance fue extendido, primero, a la materia civil y posteriormente, al campo

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ediciones Delma, México, 1997. Art. 14.

<sup>43</sup> Lomell Cerezo, Margarita; Derecho Fiscal Represivo; Porrúa; México, 1997. p. 55.

administrativo, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, siguiendo el desarrollo alcanzado en el derecho anglosajón por el principio referido, mediante lo cual se llegó a establecer que las autoridades administrativas, salvo casos excepcionales previstos en la Constitución, como la expropiación, no pueden privar a persona alguna de sus derechos sin previa audiencia, esto es, sin seguir un procedimiento en el que el afectado tenga derecho de presentar sus defensas y pruebas, y en el que se respeten ciertas formalidades esenciales.

Así, en el artículo 14 constitucional, se encuentran contenidas cuatro garantías fundamentales, que es necesario desglosar:

- a) La de irretroactividad de la ley (párrafo I).
- b) La de audiencia (párrafo II).
- c) La de legalidad en materia judicial administrativa (párrafo IV), y
- d) La de legalidad en materia judicial penal (párrafo III).

La garantía de audiencia, constituye la defensa primordial con que cuenta un gobernado, frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos o intereses.

El artículo constitucional transcrito establece cuatro garantías específicas de seguridad jurídica que son:

- a) Garantía de que a ninguna persona se le puede privar de sus bienes jurídicos, tutelados por la disposición constitucional que se comenta, sin que previamente se siga un juicio.
- b) Que el juicio se substancie ante tribunales establecidos con anterioridad.
- c) Que en el juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento.
- d) Que el fallo respectivo, se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho dado motivo al juicio.

Ahora bien, ese procedimiento debe seguir las formalidades esenciales a que se refiere el mismo artículo 14 constitucional. Dichas formalidades han sido precisadas por nuestra Constitución concretándolas en cuatro:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán, en caso de prosperar la acción intentada, y que se le dé la oportunidad de presentar sus defensas.
2. Que se organice un sistema de comprobación, en forma tal que, quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.
3. Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones; y
4. Que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse.

Las garantías individuales implican una auto-limitación, por parte del Estado, a la actuación de las autoridades que lo representen, lo que jurídicamente se traduce en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral, y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad se desempeña en el ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

La garantía de audiencia, considerada como un derecho público subjetivo, corresponderá a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo 1º Constitucional. Así las cosas, el sujeto como gobernado y la autoridad se encontrarán en una relación de supra a subordinación, que implica la aparición de actos de autoridad que tienen como ámbito de operabilidad la esfera jurídica del particular.

La privación será la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad que consiste en una merma, menoscabo o disminución de la esfera jurídica del gobernado, determinadas por algún egreso en un bien material o inmaterial (derecho) constitutivo de la misma privación (desposesión o despojo), así como en el impedimento para ejercer un derecho.

Para que el acto de autoridad pueda reputarse "acto de privación" en los términos del artículo 14 Constitucional, es necesario que el menoscabo o impedimento constituyan el fin último definitivo y natural del acto.

La garantía de audiencia se cumple, sólo si, previamente a la imposición de la sanción, se sigue el procedimiento en que se oigan las defensas del presunto infractor y se reciban esas pruebas, o bien puede llenarse ese requisito constitucional estableciendo un procedimiento administrativo o contencioso-administrativo, en que se controvierta la legalidad de la sanción, después de que ésta ha sido impuesta, dando hasta entonces al sancionado la oportunidad de ser oído y vencido.

Desde la Colonia, los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las autoridades y eran interpuestos directamente ante el Virrey.

Una vez recibido el escrito impugnatorio, el Virrey ordenaba a una comisión que revisara la tasación hecha, para que ésta diera su punto de vista y resolviera en definitiva.<sup>44</sup> La duración de este recurso era de aproximadamente un año y medio, y siempre se le daba traslado al encomendadero.

---

<sup>44</sup> Sánchez León, Gregorio: Derecho Fiscal Mexicano; Cárdenas editor, México, 1986, p. 15.

Si bien, el Virrey tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia de un recurso interpuesto, como consecuencia de un abuso o exceso de la autoridad, había casos en que el propio Virrey acordaba turnarlo a un magistrado para que éste resolviera en definitiva el problema.

\*Cuando el Virrey no estima oportuno emitir una orden que pueda poner fin al abuso, hace intervenir a la justicia, mandando a algún magistrado que se informe y resuelva según derecho.<sup>45</sup>

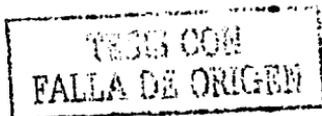
Sin embargo, no es lógico aceptar que los regímenes absolutistas de la época precolombina y de la Colonia, hubiesen establecido recursos administrativos para obtener la anulación de los actos de las autoridades que los representan.

Realmente, los recursos administrativos en nuestro país empiezan a tomar fuerza a partir de la Revolución Mexicana.

### **Actos impugnables**

De acuerdo con lo que establece el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida:

<sup>45</sup> Miranda, José; El Tributo Indígena en la Nueva España durante el siglo XVI; El Colegio de México; México, 1980, p. 235.



### **Plazo de interposición**

Como se encuentra estipulado en el mencionado artículo, se deberá interponer en un plazo de quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.<sup>46</sup>

### **Requisitos formales**

Asimismo, el artículo 71 expresa las normas a las que se sujetará la tramitación del recurso: "En el escrito de interposición se expresarán los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución reclamada. Deberá acompañar copia de la misma y de la constancia de notificación; y, en su caso, ofrecer las pruebas pertinentes".

### **Pruebas admisibles**

En lo referente al aspecto probatorio, la Ley contiene el mandato expreso de "desechar aquellas probanzas que no fueron idóneas para desvirtuar los hechos fundatorios de la resolución impugnada; asimismo, dispone que desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resoluciones dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

### **Resolución decisoria**

Al concluir el período probatorio o bien dentro de los tres días siguientes, el superior jerárquico y la autoridad responsable dictará resolución definitiva. La resolución decisoria es impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>46</sup> Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ediciones Delma, México, 1999, Art. 71.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **Suspensión del acto reclamado**

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución, previa solicitud del promovente, cuando se cumplan los siguientes supuestos:

- a) El pago se garantice en los términos del Código Fiscal de la Federación, si se impugnan sanciones económicas.
- b) Si se trata de otro tipo de sanciones, será necesario: que se admita el recurso; que la resolución recurrida produzca daños de imposible reparación; y que la suspensión, no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al Interés social o al servicio público.

### **Opcionalidad**

En este recurso, la Ley es clara, al señalar que podrá optar entre interponerlo o impugnar directamente al acto ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### **4.1.1. SU CONCEPTO Y NATURALEZA**

Agustín A. Gordillo, refiere que los recursos en sentido amplio son: "...Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general, para defender sus derechos respecto de la Administración Pública.<sup>47</sup>

Posteriormente, señala que el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos, tanto de la autoridad

---

<sup>47</sup> Gordillo, Agustín A ; Procedimiento y Recursos Administrativos; Jorge Álvarez editor; Buenos Aires, 1964, p. 209.

administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático.

Héctor Jorge Escola, señala que el recurso administrativo es una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo.<sup>48</sup>

En efecto, como lo refiere este autor, el recurso administrativo tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.<sup>49</sup>

Para Emilio Margain Manatou, el recurso administrativo "...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".<sup>50</sup>

La definición dada por Jesús González Pérez, sintetiza los aspectos formales de esta institución:

---

<sup>48</sup> Escola, Héctor Jorge: Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos: Depalma Ediciones; Buenos Aires, 1967, p. 217.

<sup>49</sup> Cfr.: Fraga, Gabino; op. cit. p.35.

<sup>50</sup> Margain Manatou, Emilio; op. cit. p.463.

"El Recurso Administrativo puede, pues, definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter".<sup>51</sup>

Mucho se ha discutido sobre la naturaleza jurídica del recurso administrativo. Hay quienes opinan que es un derecho de instancia del particular, y para otros, es sólo una prerrogativa de la autoridad. Entre estos últimos se encuentra a Jesús González Pérez, quien al analizar esta cuestión, dice que si ésta puede, por sí, sin acudir a los tribunales, dirimir los conflictos que surgen entre ella y los administrativos, precisamente en ejercicio de esa misma facultad, decide los recursos que se deducen contra los actores administrativos.<sup>52</sup>

"Mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la administración pública para corregir sus errores, pero ello no significa que su finalidad sea precisamente otorgar una prerrogativa a la autoridad, sino más bien en su consecuencia, pues fundamentalmente sirve de instrumento al particular para que éste, en la vía prejudicial, pueda obtener de la autoridad la modificación, o la invalidación de una resolución ilegal".<sup>53</sup>

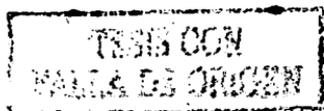
A pesar de que, la mayoría de los tratadistas consideran al recurso administrativo como un derecho del particular para impugnar las resoluciones administrativas, hay quienes enseñan que es un acto jurídico, propiamente una instancia del particular.

Juan Carlos Casagne, señala al respecto: "Tratándose de una declaración de voluntad del particular que produce efectos jurídicos respecto de la administración y las demás personas legitimadas en el

<sup>51</sup> González Pérez Jesús; El Procedimiento Administrativo; Publicaciones Abella; Madrid, 1964.p.747.

<sup>52</sup> *Idem.*, pp.35-36.

<sup>53</sup> Armiente Hernández, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos; Porrúa; México, 1996, p.59.



**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

procedimiento, es evidente que, el recurso administrativo es un acto jurídico y no un derecho. No debe confundirse, pues, el derecho de recurrir que es emanación conjunta del derecho de peticionar a las autoridades y de la garantía de la defensa trasladada al plano administrativo, con su manifestación concreta en el acto por el cual se recurre".<sup>54</sup>

Así mismo, Agustín A. Gordillo, precisa que el recurso es un acto cuando se refiere al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito para interponer el remedio procesal pendiente."<sup>55</sup>

Briseño Sierra, clasifica el recurso administrativo, como un derecho de instancia, y al efecto elabora la siguiente clasificación:

- a) El más elemental es el derecho de petición, porque, se ha visto, es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida.
- b) Después de la simplicidad de la petición, se encuentra una instancia cuya pretensión va un poco más allá de la simple eficacia de la respuesta: la denuncia.
- c) La queja administrativa, especialmente la fiscal, se distingue de la querrela penal, en que no se endereza contra otro particular, sino por razón de actos de autoridad.
- d) En cambio, el derecho de instancia llamado recurso, es ya un título que significa la objeción al acto de autoridad".<sup>56</sup>

Continuando con este razonamiento, expone: "...el recurso de un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido... el recurso es una

<sup>54</sup> Casagne, Juan Carlos; Derecho Administrativo Tomo II; Abeledo Perrot; Buenos Aires; 1985, pp. 475-476.

<sup>55</sup> Gordillo, Agustín, A.; op. cit. p.93.

<sup>56</sup> Briseño Sierra, Humberto; Derecho Procesal Fiscal; Cárdenas Editor; México; 1975, pp.97-99.



instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares...".<sup>57</sup>

#### 4.1.2. SU CLASIFICACIÓN

Agustín A. Gordillo, los separa en tres conjuntos: a) Por su origen legal y expreso: b) Por su origen reglamentario, y c) Por su origen analógico e interpretativo.<sup>58</sup>

Con relación al origen legal expreso, menciona al recurso de reclamación administrativa previa; por lo que hace al origen reglamentario, señala que corresponde a los recursos revocatorios, jerárquicos y jerárquicos impropios; y por lo que atañe a la clasificación de origen analógico e interpretativo, enumera los recursos jerárquico no reglado, de reconsideración y de revisión. Dentro de esta última subespecie incluyen a las reclamaciones de queja y denuncia.<sup>59</sup>

Por ejemplo, la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 85, establece la instancia de inconformidad. Este medio de defensa no constituye propiamente un recurso, pues no tiene por objeto la impugnación de una resolución administrativa; viene a ser una queja que puede interponerse por los interesados ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por la cual se discute la veracidad de los hechos contenidos en las actas de visita de investigación o auditoría, practicadas por dicha dependencia.

---

<sup>57</sup> Idem. p.100.

<sup>58</sup> Gordillo, Agustín A; op. cit. p.95.

<sup>59</sup> Idem.pp.95-96.

Héctor Jorge Escola, los divide según su finalidad, en recursos de jurisdicción y de oportunidad; según su objeto, el de revocación, el de adecuación y el de sustitución; según su causa, en recursos subjetivos y objetivos; y según su clase, en recursos ordinarios, especiales, extraordinarios y excepcionales.<sup>60</sup>

Emilio Margain Manatou, hace la siguiente enumeración:

- a) En atención a la autoridad quien se interpone; los que promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, los que proceden ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.
- b) Por razón de la persona que interpone el recurso administrativo; según que ésta tenga un interés legítimo directo o bien un interés legítimo indirecto.
- c) En cuanto al objeto que se persigue; esta división corresponde a los recursos de reconsideración y de revisión.
- d) En atención a la materia; recursos contra las resoluciones de derecho público o de derecho privado.
- e) De conformidad con el ordenamiento que los establece; son aquellos que se promueven en base a una ley, o en base a un reglamento.
- f) Por razón de su naturaleza; recursos obligatorios u optativos.

#### **4.1.3. SU JUSTIFICACIÓN**

Hay dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se conceda al particular, el ejercicio del derecho de audiencia y se

---

<sup>60</sup> Escola, Héctor Jorge; op.cit.p.240.

garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades.

Bastaría tener en cuenta que el recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia al fin de sostenerlos como institución vigente... También las autoridades administrativas lo emplean, para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio, por otras autoridades administrativas.

Cabe destacar, que en todo recurso administrativo existen dos clases de elementos: los esenciales y los secundarios.

Como elementos "esenciales de validez" del recurso administrativo, Margain Manautou señala dos: el primero es que, el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente; y el segundo, la existencia de una resolución administrativa.<sup>61</sup>

En relación con el primer elemento, podemos remarcar que nuestro sistema jurídico es de legalidad, por lo que, en principio toda la actividad de la administración pública debe de estar regulada por normas jurídicas.

Sin embargo, puede darse el caso de que el recurso no se establezca en la ley desde un punto de vista formal, sino en el reglamento de la ley, lo cual conlleva la duda si el citado recurso es igual o por el contrario al ser ilegal no hay obligación de agotarlo.

Así, la necesidad de agotar un recurso administrativo se presentaría solamente, si el reglamento estableciera la interposición obligatoria, pues de lo contrario en la práctica no se presentaría ningún problema ya no obstante que el recurso estuviera establecido en un reglamento y su

---

<sup>61</sup> Bictso, Rafael; El Recurso Jurídico; Ediciones Depalma; Buenos Aires, 1964.p.15.

interposición fuera optativa, no habría interés jurídico por parte del particular para atacar el reglamento de Inconstitucionalidad.<sup>62</sup>

#### **4.1.4. SU SUBSTANCIACIÓN**

Si bien es verdad que el recurso administrativo, como todo acto jurídico, deben llenar determinados requisitos para su procedencia, lo cierto es que en la mayoría de las leyes reglamentarias de este medio de control, se observa la tendencia a reducirlo al mínimo, pues la administración también tiene interés institucional en modificar o revocar aquellas resoluciones contrarias al orden jurídico, por lo que si el particular omite alguno de los requisitos de carácter secundario, conviene, para lograr mayor eficiencia administrativa, que la autoridad supla la deficiencia de la queja: ello, con el propósito de analizar si la resolución fue debidamente emitida con lo cual se logran evidentes beneficios que trascienden en una mayor respetabilidad hacia la administración pública y crean un clima de confianza entre los gobernados.

Concretizando: los elementos esenciales para la procedencia del recurso administrativo, son:

**Un acto administrativo definitivo.**

**A) Capacidad jurídica para interponerlo.**

**B) Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente (interés jurídico).<sup>63</sup>**

En el supuesto de que no se contara con estos elementos, indispensables, para la admisión del recurso, será la autoridad competente

---

<sup>62</sup> Margain Manautou, Emilio; op. cit. p. 181.

<sup>63</sup> Armienta Hernández, Gonzalo; op. Cit .p .90.

para decidir sobre el fondo del asunto, la que determine la improcedencia del mismo.

En esencia, el procedimiento administrativo debe ser sencillo, pues según lo hemos precisado con antelación, una de las características del recurso administrativo debe ser la ausencia de formulismo innecesario.

Los pasos a seguir para lograr la sencillez en la tramitación de los recursos administrativos, los enumera Héctor Jorge Escola en el siguiente orden:<sup>64</sup>

- a) Limitando la actuación de los organismos administrativos a aquellos que sean estrictamente indispensables para preparar y dictar la resolución de que se trate.
- b) Exigiendo, únicamente, los datos, constancias, documentos y requisitos que sean indispensables para dictar la resolución administrativa.
- c) Suprimiendo los traslados y giros internos entre organismos administrativos y la intervención de organismos intermedios.
- d) Disponiendo el cumplimiento simultáneo de aquellos actos preparatorios que no deban cumplirse, por exigencias propias de las actuaciones, en forma sucesiva.
- e) Manteniendo la unidad de la actuación y de la resolución, aun cuando deban intervenir dos o más organismos de la administración.

---

<sup>64</sup> Escola, Hector Jorge; op. cit. pp. 226-227.

#### **4.2. PROPUESTAS CONCRETAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DERIVADAS DEL ANÁLISIS Y CRÍTICA A LA MISMA**

Las propuestas que presento, son determinadas precisamente, de las deficiencias y lagunas que presenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que son observadas por la sustentante, tanto en la exposición del presente trabajo, como en la práctica cotidiana, en tal virtud, considero en primer punto que existe una grave deficiencia en el caso del oficio citatorio que se elabora para citar al servidor público a la celebración de la Audiencia de Ley que establece el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en él se señala textualmente que el encausado podrá ofrecer todas las pruebas que él considere convenientes, sin embargo, es el caso que en el desahogo de la diligencia de la Audiencia de Ley que se refiere precisamente en la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, el encausado por lo general, ofrece las pruebas documentales públicas y/o privadas, testimoniales y confesionales, aceptando únicamente la Contraloría Interna a través de su personal de actuaciones, las documentales ya sean públicas o privadas y las testimoniales, no aceptando la prueba confesional que en su caso pudiera ofrecer el Servidor Público presuntamente responsable, argumentando ante ello el personal de la Contraloría Interna, que dicha probanza no puede ser aceptada y por ende desahogada, por no existir dos partes en el Procedimiento Administrativo que nos ocupa, esto es, en el mismo no existen partes contendientes toda vez que no se trata de un juicio, sin embargo, considero que esta situación deja en completo estado de indefensión al Servidor Público presuntamente responsable, en virtud de que en ningún momento previo a la celebración de la Audiencia de Ley se le hace tal aclaración y es hasta el momento en que se celebra esta diligencia cuando el personal del Órgano Interno de Control de plano tiene por no admitida, la prueba confesional que normalmente es a cargo del quejoso o denunciante, fundado dicha determinación, como se

mencionaba, en que no es un juicio, y por ende no existen partes contendientes, así como en la cita expresa que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone, en el sentido de que no se deben causar molestias al quejoso.

Sin embargo, creo que en este caso, si bien es cierto, el Procedimiento Administrativo que nos ocupa, reviste cierta complejidad al señalar que no se trata de un juicio, por ende no existe contienda alguna, también lo es, que esta situación constituye una deficiencia grave en el citatorio de Ley que se menciona, toda vez que se está coartando el derecho del Servidor Público involucrado, para que éste ofrezca las pruebas que considere necesarias para desacreditar el cargo atribuido, apreciándose una clara violación al derecho del procesado, para ofrecer las pruebas que en realidad considere para su defensa en el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades de los Servidores Públicos que prevé la Ley de la materia.

Lo anterior obedece a las circunstancias que se dan en una Contraloría Interna, en la que si bien es cierto, no se ventilan contiendas judiciales, también lo es, que por las funciones que desempeña el personal, funge como un Tribunal Administrativo ya que el personal que desahoga el procedimiento, así como el que dictamina el proyecto de resolución que da fin a los asuntos que se presentan, tienen las características de juzgadores, además, ante la misma Contraloría se interpone el medio de impugnación con que cuenta el Servidor Público determinado responsable de la ejecución de una conducta irregular en el ejercicio de sus funciones como servidor público, esto es, el Recurso de Revocación.

Por las razones expuestas con antelación, es absurdo que primero se le diga al Servidor Público presuntamente responsable en el citatorio de Ley que da inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario que nos ocupa, que puede ofrecer todas las pruebas que considere pertinentes y

posteriormente, en el desahogo de la misma, se le diga que no puede presentar la confesional, basándose para ello, la Autoridad Administrativa que no se trata de un "juicio" y por ende, no existen partes contendientes, sin embargo, se debe considerar que el Órgano Interno de Control recibe quejas y denuncias en contra de Servidores Públicos de la Secretaría de Educación Pública, por violentar las diversas fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, investiga, procesa y sanciona, y no obstante, en su caso, conoce del Recurso de Revocación y lleva a cabo un litigio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para aquellos casos en que la resolución sancionadora sea impugnada directamente ante dicha instancia jurisdiccional, luego entonces, considero que ante tal situación se debe modificar el oficio citatorio de Audiencia de Ley señalado con antelación, para evitar dejar en estado de indefensión al Servidor Público que se le atribuye una responsabilidad administrativa, informándole precisamente que no podrá ofrecer como prueba de su parte la confesional, pero única y exclusivamente, en base a los argumentos que establece el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que se le diga al servidor público encausado, que no se le admite dicha probanza, toda vez que no se trata de un juicio, ya que respecto a las pruebas que ofrecen los encausados en la Audiencia de ley que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplica de manera supletoria al Procedimiento Administrativo el Código Federal de Procedimientos Civiles, luego entonces, dicha probanza sí está contemplada en el ordenamiento legal de referencia, mismo que es aplicado precisamente con motivo de la ventilación de contiendas judiciales (juicios).

En cuanto a las sanciones que se establecen en el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la propuesta que se formula es que el Apercibimiento y la Amonestación a que hace mención el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe ser del conocimiento exclusivamente público y

no privado, ya que considero que la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos insertados en el ámbito educativo, no deja de ser un punto controvertido en cuanto a las sanciones que considera el artículo 53 de la Ley en comento, toda vez que existen faltas que por sí mismas no sólo afectan la esfera administrativa, sino también la social, de hecho están aparejadas. Un ejemplo claro es cuando un trabajador al servicio de la educación, al cual se le da cierta cantidad de dinero para comprar un material X (se entiende que deberá presentar las facturas correspondientes de la compra o si no, tendrá que devolver el dinero), que le servirá en su práctica docente, lo utiliza de manera ilegal para embutecerse por medio de drogas o alcohol, y no sólo eso, acude todavía bajo el influjo de dichas sustancias tóxicas a impartir su docencia con el dinero que se le otorgó. Aquí, tenemos un caso típico de sanción administrativa estipulada en el artículo 53, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), pero que, al mismo tiempo se sanciona en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 46 fracción V, inciso h.

Pareciera que los juicios de valor utilizados por la autoridad, serían insuficientes para castigar, tanto el desvío de fondos, como su conducta negligente, en cuanto a impartir clases bajo el influjo del alcohol.

En este sentido, hasta qué punto es conveniente citar el Apercibimiento y la Amonestación pública o privada en el artículo 53 de la ley, en este tipo de faltas; o por qué no, en otra menos graves, si así lo estima la autoridad. Considero que al Apercibimiento y la Amonestación deberán ser públicas en todos los sentidos, con la finalidad de que las personas que tengan relación de trabajo con el Servidor Público, conozcan de dicha Amonestación y Apercibimiento lo cual no infringe, que la autoridad competente, tome en consideración los elementos del artículo 54 de la Ley, para aplicar la sanción administrativa correspondiente.

Por otra parte y respecto al artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considero que debe ser modificado, ya que hasta qué punto las dependencias del Ejecutivo Federal tienen la facultad para poder abstenerse de fincar alguna responsabilidad administrativa en contra de cualquier Servidor Público, por una sola vez.

Ni la justificación, ni la explicación de hechos, que a juicio de la Autoridad Administrativa no revistan gravedad, pueden ser motivo para que ésta, en sus respectivos ámbitos pueda eludir cierta responsabilidad, que ella no quiso ver o que no quiso fincar.

Así, también, considero, que la medida de apremio estipulada en el artículo 77, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativa a la sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, resulta poco eficaz e irrisoria en responsabilidades que puedan esgrimirse como graves. Este artículo requiere ser modificado con la finalidad de aumentar la medida de apremio, de uno hasta por lo menos 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, sobre todo porque para los altos funcionarios públicos, esta medida de apremio está fuera del contexto jerárquico de su puesto y de su condición económica. Por lo que, en dado caso, de no existir tal modificación, debiera dejarse únicamente el auxilio de la fuerza pública.

Finalmente, y aunque se aprecia en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de su artículo 54, fracción VI, la reincidencia, considero conveniente, se incluya un artículo en el que se determine en qué casos de reincidencia de los Servidores Públicos, por ese sólo hecho, se les aumente la sanción que en su caso proceda, y si las conductas nocivas persisten, como es el caso de los Profesores que incurren en conductas nocivas en su ejercicio educativo, ya no se les permita volver a desempeñarse en él medio.

Es importante señalar que, la serie de recomendaciones y propuestas que hago de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son encaminadas para que en la aplicación de dicho ordenamiento se respeten los derechos de los servidores públicos sujetos a esta Ley, y para que los preceptos que la misma contiene, sean acordes a la realidad social en que actualmente vivimos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en México, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidad de los empleados del Estado, se encausó fundamentalmente, a los aspectos jurídico y penal. Por lo tanto, el desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las leyes de responsabilidades anteriores a la de 1982 tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

**SEGUNDA:** El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales, promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

**TERCERA:** El ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el 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.

**CUARTA:** La autoridad administrativa puede destituir o cesar, sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que la responsabilidad administrativa se encuentra regulada a nivel Constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III, y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Capítulo IV de la Constitución.

**QUINTA:** El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias, 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, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. Así, el derecho disciplinario prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los Servidores Públicos ante la imposición de sanciones administrativas: uno, el Recurso de Revocación y otro, a través del Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

**SEXTA:** Es preciso señalar que debe derogarse de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 63, que a la letra dice: "La Dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delitos, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal".

Lo anterior lo considero necesario, ya que como se citó con antelación, los Servidores Públicos que cometan una infracción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberán ser sancionados, ya que precisamente existen sanciones que van de mayor a menor gravedad.

**SÉPTIMA:** Asimismo, el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*I.- Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;*

*II.- Auxilio de la fuerza pública si existe resistencia al mandamiento legítimo de la autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal".*

Sin embargo, considero que deberá decir que se aumente la medida hasta por 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por las consideraciones hechas en el Capítulo que antecede, debiendo quedar el artículo de la siguiente manera:

*"Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear las siguientes medidas de apremio:*

*I. Sanción económica de hasta quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;*

*II. Auxilio de la fuerza pública, si existe resistencia del mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal".*

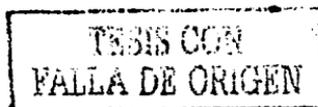
**OCTAVA:** Toda vez que existen deficiencias en el oficio citatorio con el que se cita al Servidor Público presuntamente responsable de la comisión de una conducta irregular, para el desahogo de la Audiencia de Ley que prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, deberá decir el mencionado citatorio que podrá ofrecer las pruebas que considere convenientes para su defensa, a excepción de la prueba confesional, fundamentando esta determinación en el artículo 50 de la ley referida, y con ello hacer sabedor al encausado antes del desahogo de la Audiencia de ley sin afectar su derecho a ofrecer pruebas.

**NOVENA:** Debe agregarse un nuevo artículo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a la reincidencia en que incurran los Servidores Públicos, debiendo quedar de la siguiente manera:

*"Hay reincidencia, siempre que el Servidor Público sancionado por resolución que haya causado estado, cometa una nueva falta administrativa, debiendo aplicarse la sanción administrativa superior a la que corresponda".*

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1996.
- ARMIENTE HERNÁNDEZ, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos; Porrúa; México, 1996.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto; Manual de Derecho Administrativo; Trillas; México, 1995.
- BUNSTER, Álvaro; La Responsabilidad de los Servidores Públicos; Porrúa; México, 1984.
- CARRILLO FLORES, Antonio; Estudio de derecho administrativo y constitucional; UNAM; México, 1987.
- CARRILLO FLORES, A.; La Justicia Federal y la Administración Pública; Porrúa, México, 1995, pp.120-121.
- CASAGNE, Juan Carlos; Derecho Administrativo Tomo II: Abeledo Perrot; Buenos Aires; 1985. pp. 475-476.
- CASTELAZO, José R; El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1987.
- CÁRDENAS, F, Raúl; Responsabilidad de los Funcionarios Públicos; Porrúa; México, 1982.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; El sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos; Porrúa; México, 1996.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; El Derecho Disciplinario de la Función Pública; INAP, México, 1990.
- ESCOLA, Héctor Jorge; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos; Depalma Ediciones; Buenos Aires, 1967.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1995.
- FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano; Anuario Jurídico, No. XI, México, 1984, UNAM.



**GORDILLO, Agustín A.;** Procedimiento y Recursos Administrativos; Jorge Alvarez Editor; Buenos Aires, 1964.

**HERRERA PÉREZ, Agustín;** La responsabilidad administrativa de los servidores públicos: diversas leyes que la regulan con diferentes procedimientos y ante una misma institución; Secretaría de la Contraloría; México, 1988.

**LARES, Teodosio;** Lecciones de Derecho Administrativo; UNAM, México, 1978.

**MIRANDA, José;** El Tributo Indígena en la Nueva España durante el siglo XVI; El Colegio de México; México, 1980.

**MORALES PAULIN, Carlos A;** Derecho Burocrático; Porrúa; México, 1995.

**ROYO VILLANOVA, Antonio;** "El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica"; Revista de Estudios Políticos; No. 62, México, Septiembre, 1995.

**SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique;** El Presidente de la República y el Sistema de Responsabilidad; Anuario Jurídico, No. XVI, México, 1989, UNAM.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN;** El sistema de responsabilidad de los servidores públicos en México; México, 1993.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN;** Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público; México, 1994.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN;** La Responsabilidad en el Servicio Público; México, 1980.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN;** Antecedentes y Acciones; México, 1991.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN;** Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidad en el servicio público; México, 1988.

**SERRA ROJAS, Andrés;** Derecho administrativo; Porrúa, 1996.

**LEGISLACION**

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

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO.**

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

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA;**

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.**