

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**JOSUE TOMAS MAYA LUNA**



MEXICO, D. F.

2002



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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno, MAYA LUNA JOSUE TOMAS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 30 de octubre de 2002, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 31 de 2002.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

\*/rm



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.  
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", elaborada por el alumno MAYA LUNA JOSUE TOMAS.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 30 de 2002.

Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas  
Profesora Adscrita al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

lrm

**A mi Dios:**

Gracias por permitirme cumplir un sueño más, Gracias por darme el privilegio de ver tus maravillas, Gracias por darme la dicha de poder compartir este momento con mis seres más queridos, pero principalmente Gracias por dejar sentir tu presencia en mi vida, por demostrarme que en las alegrías como en las tristezas tu siempre haz sido mi Dios; esta meta en mi vida la pude concluir Gracias a tu presencia minuto a minuto en mi vida. Por esto y por mucho mas Gracias mi Jehová.

**A mi Familia:**

El amor que necesité, aquí lo encontré; el apoyo que siempre requerí, no lo tuve que pedir; la risa que en mi rostro se dibujaba, de tu seno la robe; la lágrima que algún día derrame, tu amor fue quien la enjugó; de lo mucho que recibí, ¿cuanto merecí?, sin embargo siempre estuviste ahí. Gracias familia Maya Luna.

### A mi Papá:

Que difícil es poder decir Gracias, cuando hay mucho que agradecer, ¿por donde empezar?, si los recuerdos me agolpan la mente y no sé por donde comenzar; sólo sé que lo que hoy soy, se lo debo a una persona maravillosa, a alguien que con su amor y su carácter me forjó, me impulsó siempre a luchar en la vida y me procuró una herencia, simbolizada en este trabajo que hoy pongo en sus manos, ha sido mi maestro en las lecciones de la vida, indicándome el rumbo pero permitiéndome tropezar y ayudándome a levantar, ha sido mi modelo guiándome con su ejemplo, pero por sobre todas las cosas ha sido mi Papi, amándome incondicionalmente en cualquier circunstancia, dejándome saber que no estoy solo y que nunca lo estaré, Gracias Papi, porque nunca se detuvo a pensar en el dolor, solo quiso brindarme su amor, Dios lo bendiga.

### A mi Mamá:

Hay mucho que decir y muy pocas palabras para poder expresar lo que hoy siente mi corazón, tengo tanto que agradecer que no se puede externar, ¿cómo referirme a sus cuidados y no mencionar su amor? ¿cómo agradecer sus desvelos sin omitir recordar sus lagrimas?, ¿cómo?, Madrecita, Gracias por todo su amor y por todo su tiempo, por sus palabras de aliento y de reprensión, este trabajo es un símbolo de su dedicación como Madre, dicen que nadie nace sabiendo ser madre, y me pregunto ¿si hubiera nacido sabiendo, cuanto más hubiera hecho por mi?, no necesitó reconocimientos especiales, ni documento alguno, sólo le bastó con ser mi Mami para ser una mujer excepcional y única, Gracias por todo y por formarme para ser quien soy, que Dios le conceda hoy y siempre los deseos de su corazón.

**A mi Hermano Tony:**

Sabes en momentos como éstos, es difícil verter el corazón y expresar los sentimientos, decir lo que se lleva dentro, exteriorizar el amor que se siente, como poder darte las Gracias por tu apoyo, por tus consejos, por tu comprensión, por tus enseñanzas, por tantas y tantas cosas que me has brindado, por que así te nació, hoy quiero que sepas que te admiro, que te quiero, que puedes contar conmigo como yo he contado contigo ininidad de veces, quiero agradecerte el estar a mi lado en todos los momentos de mi vida y quiero, como siempre, compartir contigo este triunfo, este logro, que a través del tiempo se fue tejiendo y en cada nueva puntada tu estabas ahí para apoyarme, para alentarme, gracias Manito, te amo, eres un orgullo para mí y para la familia, que Dios te bendiga conjuntamente con Rocio, los quiero.

**A mi hermano Jhon:**

Que puedo decirte no te haya expresado, sabes cuanto te quiero y cuan importante eres para mí, aún recuerdo cuando eras un niño e íbamos juntos a todos lados, cuantas horas pasamos juntos jugando, pateando una pelota, corriendo de un lado a otro, y hoy eres todo un profesionalista, la diferencia de edades no fue un obstáculo para compartir tantas cosas y sabes aún después de todo este tiempo, sigues siendo mi Hermanito, mi Pequeño, Gracias por ser como mi confidente, mi amigo y sobre todo mi hermano, solo tu sabes lo importante que has sido y eres para mí, espero que este trabajo te sirva como estímulo para que inicies y concluyas el tuyo, y me hagas sentir aún más orgulloso de mi Hermanito, que Dios te guarde y te bendiga siempre.



**A mis Abuelitos Paternos:**

**Gracias por permitirme soñar y dejarme ser, un día su voz subió al cielo y suplicó a Dios bendición para su familia, y los cielos fueron abiertos y en su infinito amor Dios escuchó sus oraciones y derramó su amor sobre nosotros, hoy no están físicamente junto a mí para compartir este triunfo, sin embargo, sé que este logro se inició con ustedes, mis abuelitos Crescensio Maya y Noemí López.**

**A mis Abuelitos Maternos:**

**Hoy concluyo un ciclo más en mi vida, el cual les dedico con todo mi amor, se que estarían orgullosos de mí, como yo lo estoy de ustedes, Gracias por el esfuerzo realizado para formar la familia que construyeron, y de la cual yo formo parte, Gracias abuelitos Tomas Luna y Minerva Ochoa.**

**A mi Tía Chabe:**

**Gracias, porque ha sido como una madre para mi, ya que siempre he contado con su amor y su apoyo constante, ha estado a mi lado en los momentos felices y difíciles de mi vida, ha sabido escuchar y aconsejar, Gracias por ser todo lo que me dio sin esperar nada a cambio, este esfuerzo también es de usted porque siempre ha estado y estuvo en todos y cada uno de los momentos importantes de mi vida, que Dios la bendiga.**

**A mi Tía Yolanda:**

**Gracias por su apoyo brindado en todo momento, Gracias por estar, aunque lejos siempre a mi lado, se que el cariño y el amor que existe, la distancia no lo ha debilitado, sino por el contrario, con el tiempo se ha fortificado, espero en Dios estemos siempre unidos y que el apoyo mutuo sea por siempre, Que Dios la guarde en todo momento.**

#### A mi Esposa:

Preciosa, Gracias por estar a mi lado, por tu apoyo y comprensión, ¿sabes? aún recuerdo, como si fuera ayer, aquel 8 de agosto de 1994, en que te vi por primera vez, cuantas cosa han pasado desde aquella fecha hasta el día de hoy, hemos recorrido mucho camino juntos, disfrutando de ti y de mi; quiero que sepas que eres una persona muy importante para mi, que gracias le doy a mi Dios por haberte puesto en mi camino, por permitimos estar juntos, por concedemos la magia del amor; éste trabajo que hoy sostienes en tus manos te lo dedico con todo mi amor y te agradezco el apoyo que me brindaste para lograr su realización, Gracias le doy a mi Dios, porque además de todas las bendiciones que nos ha dado en nuestro andar, hoy nos concede la Gracia de estar a la espera de un Bebe, un fruto de nuestro amor, un motivo más para afrontar la vida y seguir luchando; Gracias Cielo por ser tan linda conmigo, por apoyarme en todo momento y por compartir conmigo todos los momentos de mi vida, que Dios te guarde y te bendiga en todo momento.

#### A mis Familiares:

Espero que este trabajo que hoy concluyo sea de estímulo para todos aquellos primos, primas, sobrinos y sobrinas que ya concluyeron sus estudios o que continúan en ellos, para que no dejen trunco el esfuerzo que nuestros padres han hecho, para poder vernos convertidos en profesionistas, tal vez muchos de ellos no lograron concluir una carrera profesional y lucharon para que nosotros, sus hijos, no padeciéramos lo que ellos vivieron y sufrieron por carecer de estudios, pensemos en que ese esfuerzo no es otra cosa que una gran muestra de amor que debe de ser correspondida y una herencia invaluable para nosotros, gracias le doy a Dios por todos mis familiares, que Dios los bendiga y los colme de felicidad.

## A mis Amigos

Siempre he dicho que conocidos hay por montones, los amigos se cuentan con la mano, creo que en mi andar he aprendido a sumar y a multiplicar y nunca a dividir ni restar, creo sin temor a equivocarme que cuento con muchos amigos, gente que me ha brindado su cariño como yo les he brindado el mío, a todos ellos les dedico este trabajo, porque se que muchos que estuvieron más cerca de mi en este tiempo me alentaron y apoyaron para concluir este trabajo, gracias a todos y cada uno de ellos, de verdad de corazón gracias y espero que los que aún tienen la oportunidad de conseguir este logro, no tarden en conquistarlo y a los que sus metas son distintas las alcancen y las disfruten por igual, Gracias a mis Amigos.

## A mis Compadres:

Gracias por su amistad y sus palabras de aliento, ha transcurrido el tiempo y hemos dejado atrás los tiempos de adolescentes, los que disfrutamos como tales, todo ha cambiado y cada uno de nosotros se ha esforzado por alcanzar objetivos personales y profesionales, creo que hoy cierro un ciclo entre nosotros, finalmente todos nos hemos Titulado, y quiero agradecerles a todos y a cada uno el apoyo y el estímulo que me brindaron para concretar este trabajo, espero en Dios que nuestra amistad siempre permanezca, que el tiempo y los compromisos no mermen la relación, y que cada día vayamos de triunfo en triunfo, que Dios los bendiga.

#### **A mis Profesores:**

Gracias por compartirme sus conocimientos y sus vivencias, por darme las armas básicas para afrontar la vida profesional, Gracias por ser un ejemplo a seguir, los consejos que en a mi paso por la Facultad me dieron los llevaré siempre y en todo momento, sus enseñanzas han sido primordiales en mi desempeño profesional, gracias por todo el esfuerzo que día a día realizan en la aulas de nuestra Facultad, que Dios los prospere en todo momento.

#### **A mi Facultad de Derecho:**

Gracias por abrimme tus puertas al saber, Gracias por permitirme transitar por tus avenidas del conocimiento, estoy orgulloso de ser parte de una de tantas generaciones de Abogados que has visto pasar por tus aulas, primeramente a Dios y a mis Padres les debo la oportunidad que me diste de ser parte de tu gente, parte de los Abogados que has visto formarse en tu interior, eres un una de las Facultades con más historia en México y en el mundo, espero no defraudar la confianza que me brindaste.

---

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	-----	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	-----	<b>1</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	-----	<b>1</b>
<b>I.1</b>	<b>Servidor Público</b> -----	<b>2</b>
<b>I.2.</b>	<b>Poder Sancionador de la Administración Pública y Autoridad Administrativa.</b> -----	<b>5</b>
I.2.1	Poder Sancionador de la Administración Pública. -----	5
I.2.2	Autoridad Administrativa (Superior Jerárquico) -----	7
<b>I.3.</b>	<b>Competencia y Competencia Administrativa.</b> -----	<b>9</b>
<b>I.4.</b>	<b>Responsabilidad Administrativa.</b> -----	<b>12</b>
I.4.1.	Responsabilidad. -----	12
I.4.2.	Responsabilidad Administrativa. -----	13
I.4.2.1.	Definición. -----	13
I.4.2.2	Sujetos que intervienen. -----	15
I.4.2.3.	Diferencia con otros Tipos de Responsabilidad. -----	16
<b>I.5.</b>	<b>Sanción Administrativa.</b> -----	<b>19</b>
I.5.1	Sanción. -----	19
I.5.2	Sanción Administrativa. -----	19
I.5.2.1.	Amonestación. -----	22
I.5.2.2.	Suspensión. -----	23
I.5.2.3.	Destitución. -----	24
I.5.2.4.	Sanción Económica. -----	25
I.5.2.5.	Inhabilitación Temporal. -----	26
<b>I.6.</b>	<b>Resolución y Ejecución Administrativa.</b> -----	<b>27</b>
I.6.1.	Resolución. -----	27
I.6.2.	Ejecución. -----	29

<b>CAPÍTULO II</b> .....	31
<b>ANTECEDENTES</b> .....	31
II.1. Constitución Española (Cádiz) de 1812. ....	39
II.2. Constitución de Apatzingán del 24 de octubre de 1814. ....	42
II.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. ....	48
II.4. Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836. --	50
II.5. Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843. ....	53
II.6. Acta de Reformas del 18 de mayo de 1847. ....	54
II.7. Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857. ....	56
II.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. ....	59
II.9. Ley de Responsabilidades de 1940. ....	62
II.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 28 de diciembre de 1982. ....	68
II.11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de diciembre de 1996. ....	70
<b>CAPÍTULO III</b> .....	76
<b>RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.</b> .....	76
III.1. Definición de Responsabilidad Administrativa. ....	76
III.2. Personas Sujetas a Responsabilidad Administrativa. ....	78
III.3. Autoridad Administrativa. ....	79
III.4. Competencia Administrativa. ....	81
III.5. Sanción Administrativa. ....	84
III.6. Inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. ....	87
III.7. Sustanciación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades y Resolución. ....	94
III.7.1. Suspensión Temporal de los Servidores Públicos durante el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. ....	98
III.8. Ejecución de la Resolución de Responsabilidades. ....	101
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	109
<b>MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS</b> ----	109
IV.1. Recursos Administrativos. ....	109
IV.2. Procedimiento Contencioso Administrativo. ....	112
IV.3. Impugnación. ....	115

## INDICE

---

IV.3.1.	Definición. -----	115
IV.3.2	Justificación e Importancia de la Impugnación. -----	116
IV.4.	<b>Clasificación de los Medios de Impugnación. ---</b>	<b>118</b>
IV.5.	<b>El Derecho a Impugnar como una Garantía Individual. -----</b>	<b>123</b>
IV.6.	<b>Los Recursos de Impugnación para el Procedimiento Administrativo en Contra de los Servidores Públicos. -----</b>	<b>126</b>
IV.6.1	Apelación. -----	127
IV.6.2	Revocación. -----	128
IV.6.3	Reposición. -----	129
IV.6.4	Queja. -----	130
IV.6.5	El Recurso de Revocación y su resolución. -----	133
 <b>CONSIDERACIONES FINALES. -----</b>		<b>137</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA. -----</b>		<b>145</b>



---

# INTRODUCCIÓN

---

## INTRODUCCIÓN

En un Estado de Derecho, el ámbito de los poderes públicos está determinado por la ley, y los servidores públicos responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere.

La irresponsabilidad del servidor público, genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción. Su irresponsabilidad erosiona al Estado de Derecho y actúa contra la democracia.

De ahí la exigencia de que los servidores públicos sean responsables, ya que su responsabilidad no se dará en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones impuestas por el incumplimiento de estos son inadecuadas.

La regulación de la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad de naturaleza política, civil, penal y laboral, debe atender permanentemente a la no afectación de los criterios rectores que son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, y que orientan a la administración pública, garantizándole el mejor y eficaz servicio público.

Los servidores públicos deben desempeñar sus funciones con base en lo establecido en las leyes correspondientes. El pueblo deberá exigir de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades; claridad y transparencia en sus acciones.

Los sistemas de administración del Estado deben perfeccionarse día con día para fortalecer el control y vigilancia de la Administración Pública, esto es, sistematizar y efficientar las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.

Sin embargo, a pesar de que los esfuerzos para realizar estas actividades han sido significativos, existen numerosas fallas y carencias en nuestra legislación vigente que la hacen ineficaz, y por ende queda aún un largo camino por recorrer en esta materia.

Ahora bien, el buen ejercicio de la función pública, corresponde a la responsabilidad del servidor público que sustenta a un gobierno, consecuentemente, la función pública es considerada como una de las más grandes responsabilidades sociales. El control de la conducta de los servidores públicos, con el propósito de corregir desviaciones e irregularidades, en el campo del Derecho, han sido una de las materias que han requerido de especial análisis; ciertamente, las descripciones penales de los delitos cometidos por los Servidores Públicos, no es algo novedoso, sin embargo, el estudio de los antecedentes sobre la responsabilidad oficial y penal de los Servidores Públicos, resulta obligado.

Por otra parte, es innegable que el procedimiento y sanciones administrativas para los servidores públicos, impactan en el ámbito jurídico laboral de los trabajadores aludidos, a pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos omite establecer claramente conexidad alguna con la legislación laboral, la cual debiese de ser observada al momento de realizar ceses de nombramientos o destituciones de los servidores públicos implicados en irregularidades, lo que nos evitaría enfrentar aspectos relativos a litigios de índole laboral en donde el Estado, en su calidad de patrón, sea condenado a indemnizar o restituir en sus derechos a los servidores públicos separados de sus cargos, empleos o comisiones.

Finalmente, debemos tener en cuenta que el servidor público para hacer frente a posibles afectaciones en contra de su persona en un juicio de responsabilidad administrativa, cuenta con figuras jurídicas tales como los medios de impugnación, a efecto de poder defenderse con bases jurídicas establecidas en la ley.

Estos medios de impugnación son el fundamento de la presente investigación, como elementos que le ayuden al servidor público en un procedimiento de responsabilidad administrativa y en su caso, que no sean herramientas legales, que por desconocimiento, se dejen abandonadas durante su defensa.

Para tal efecto, en la presente investigación, en el primer capítulo, se realiza un marco teórico conceptual sobre el Servidor Público, La Responsabilidad Administrativa y Las Sanciones Administrativas, todo ello con el afán de contar con una base que sirva para el análisis correcto del tema de los medios de impugnación en contra de las responsabilidades administrativas impuestas a los Servidores Públicos, motivo de estudio de este documento.

En el segundo capítulo, se hace referencia a los antecedentes históricos de la responsabilidad administrativa de las diferentes autoridades que nos han gobernado a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el objeto de contar con la base teórica de las leyes que se emitieron y las que rigen en torno a este tipo de responsabilidades.

El tercer capítulo, básicamente abarca el estudio detallado de lo que es la responsabilidad administrativa, partiendo de la idea de que es este el preámbulo para el estudio de los medios de impugnación en contra de las resoluciones administrativas para los servidores públicos, que es el análisis que se realiza en el cuarto capítulo y que es el objeto central de la investigación.

Finalmente, el apartado de conclusiones constituye el espacio de la investigación donde se vierten algunos planteamientos sobre el fenómeno en comento. Se considera como punto primordial la necesidad de que exista una autoridad conciente del rol que juega en la administración pública federal y de su responsabilidad frente a las sanciones que imponga a los servidores públicos por infracciones cometidas durante el empleo, cargo o comisión que le sea conferido,

sabedora que como autoridad conformada por seres humanos, sus resoluciones sancionadoras son perfectibles, y que en ocasiones por "n" circunstancias pueden afectar la esfera jurídica de los sancionados sin razón aparente.

# **CAPÍTULO I**

---

## **MARCO CONCEPTUAL**

---

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL

Para efectos de esta investigación haré uso de varios conceptos legales, dentro de los cuales está inmersa la doctrina mas caracterizada de los mismos y sólo cuando un concepto de la norma no esté bien definido, trataré de dar la acepción más acertada, o bien cuando considere que el concepto establecido en la normatividad sea deficiente haré la precisión que corresponda.

Ahora bien, voy a definir algunos conceptos jurídicos que serán de importancia para la cabal comprensión de la presente investigación; notando que no son todos, sino los más importantes o bien los más usuales.

#### I.1. Servidor Público.

Denominación que se utiliza por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para aplicar al cuerpo del personal al servicio del Estado.

El Servidor Público, en teoría, es aquel individuo que cuenta con una conciencia social, una clara vocación de servicio, honradez y lealtad para con el pueblo y las instituciones. La filosofía moral del Servidor Público, parte de la convicción de servir a la comunidad y para eso se requiere vocación.

En la medida en que los Servidores Públicos se identifiquen con los fines del Estado, podrán lograr los objetivos trazados, utilizando racionalmente los medios que el pueblo pone en sus manos para resolver los problemas más urgentes y aportar soluciones socialmente útiles.

Por otra parte, la doctrina distingue las siguientes clases o categorías de Servidores Públicos<sup>1</sup>:

**1) Funcionarios Públicos:**

Son aquellos que actúan por delegación del Estado en las relaciones externas de la administración pública con los administrados, expresando ante éstos la voluntad de aquél.

**2) Empleados Públicos:**

Aquellos que prestando servicios no actúan en dicha delegación y lo hacen exclusivamente en las relaciones internas del órgano.

**3) Servidores Públicos Federales:**

Existen dos tipos de Servidores Públicos Federales:

- ✓ **Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza:** Es una de las clasificaciones manejada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalada en su artículo 5, que comprende a los que integran la planta de la Presidencia de la República, el Poder Ejecutivo y Judicial.
  
- ✓ **Trabajadores al Servicio del Estado de Base;** Señalados en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 6, como los no incluidos en el párrafo anterior.

**4) Altos funcionarios:**

Son aquellos que en los órganos de la administración pública están investidos de facultades que corresponden a la directriz de la voluntad pública; la mayor parte de ellos de elección popular, cuya actividad está dirigida a dirimir

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A. México, D.F. decimoquinta Edición, 1992, Tomo I, pág. 29.



controversias. Este concepto es una especie de jerarquía dentro de la administración pública.

Desprendemos de lo anterior que, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado y de su régimen particular como trabajador, tendrá un régimen especial como Servidor Público, es decir, la calidad de elemento personal o subjetivo del órgano público al que pertenezca y lo coloca en una situación especial respecto del Estado, generando, a partir de un nombramiento, contrato, designación o elección y de la aceptación de funciones, su incorporación al órgano público, como parte de él y por lo tanto su incorporación a una serie de obligaciones y derechos que integran su estatus porque su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público o soberanía del Estado

Independientemente de esta división funcional que la doctrina hace de los Servidores Públicos, nuestra Constitución Federal, en el artículo 108 correspondiente al Título Cuarto denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece lo siguiente.

**\*Artículo 108:**

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

En consecuencia, bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública y por consecuencia todos son, sin distinción, sujetos de la

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual nos dice en su artículo 2º, que:

"Artículo 2:

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Finalmente, se reconoce, en términos generales, que el concepto más completo respecto de los servidores públicos lo tenemos en el artículo 212 del Código Penal Federal, en el Título Décimo correspondiente a los Delitos cometidos por servidores públicos, cuando señala en su primer párrafo que:

"Artículo 212:

...es Servidor Público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de delitos previstos en este título, en materia federal..."

## **1.2. Poder Sancionador de la Administración Pública y Autoridad Administrativa.**

### **1.2.1. Poder Sancionador de la Administración Pública.**

El Poder Sancionador de la Administración Pública implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la Administración, con

el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Asimismo, entre esas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

En efecto, el Poder Sancionador de la Administración Pública se encuentra previsto en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, en las cuales se establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión; lo que en doctrina se le denomina como ilícito administrativo el cual se define como la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena derivada de una acción u omisión.

Miguel Marienhoff, define el Poder Sancionador de la Administración Pública de la siguiente manera: Es la atribución que le compete a ésta para imponer correcciones a los ciudadanos administrativos por actos de éstos contrarios a lo ordenado por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo; todo ello sin perjuicio de la acción de los tribunales judiciales".<sup>2</sup>

El Poder Sancionador, en México, tiene su fundamentación jurídica en el artículo 21, segunda parte del párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la potestad sancionadora disciplinaria, objeto de nuestra atención, encuentra su fundamento en los artículos 109 fracción III y 113 de nuestra Carta Magna.

El numeral 109 constitucional en su fracción III, determina que una de las consecuencias de la potestad sancionadora disciplinaria, son las sanciones administrativas previstas por las leyes, siempre y cuando los servidores públicos afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño

---

<sup>2</sup> Marienhoff Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, segunda Edición, 1994, Tomo I. pág. 578.

de sus actividades, pero en este precepto no se define ninguno de los conceptos antes mencionados, toda vez que los mismos son muy amplios.

Por su parte, el artículo 113 del ordenamiento en comento, contempla la existencia de la responsabilidad administrativa o disciplinaria, así como todos sus elementos necesarios para su aplicación, cabe mencionar que dicho precepto señala las sanciones como la suspensión, destitución e inhabilitación y la sanción económica.

### **I.2.2. Autoridad Administrativa (Superior Jerárquico).**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos reconoce la existencia de la facultad disciplinaria y de una estructura especial para hacerla efectiva, toda vez que la misma establece que se debe de entender por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente, los cuales pueden aplicar las sanciones cuya imposición se lleva a cabo a través de los Órganos Internos de Control en cada dependencia, todo ello en los términos del artículo 12 de la Ley de la materia.

Sirve de apoyo, lo que establece la Exposición de Motivos de la Ley en comento y que a la letra dice:

"... derivado del esencial dinamismo de la organización de las funciones del Estado, se ampliaría el espectro de las autoridades competentes para aplicar la Ley, en concordancia con las reformas efectuadas en diferentes años a nuestra Carta Fundamental y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos legales. De ese modo, se incluirían como autoridades competentes para aplicar la Ley, entre otras, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias..."

La facultad disciplinaria dentro de las Dependencias de la Administración Pública Federal, se encuentra dividida en dos partes, una corresponde al Titular de cada una de estas y la otra al Órgano Interno de Control en las mismas, de acuerdo a los Reglamentos Interiores tanto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como de la propia Dependencia, y con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que el Titular del Órgano Interno de Control es el que impone la sanción administrativa al servidor público responsable y el titular del área correspondiente es el que aplica dicha sanción.

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de acuerdo al artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, le compete la imposición y aplicación correspondiente de las sanciones a que se hagan acreedores los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades por incurrir en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, o bien, cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas aplicables.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de conformidad con el artículo 18 de la ley en comento, podrá, cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o por la gravedad de las presuntas infracciones y así lo estime pertinente, instruir el procedimiento disciplinario, requiriendo al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá las sanciones administrativas correspondientes.

### 1.3. Competencia y Competencia Administrativa.

"La competencia es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar, la materia, el tiempo y el grado"<sup>3</sup>

Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 28 de en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la rama ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

Ahora bien, como señala el profesor uruguayo Sayagués Laso: "la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos"<sup>4</sup>. La competencia en derecho público equivale a la capacidad del derecho privado. Sin embargo se diferencian en que en derecho privado la capacidad es la regla, y la incapacidad la excepción. La competencia en derecho público es la excepción, la regla es la incompetencia.

Por su parte, existen tres principios básicos, que son aplicables en materia de competencia de los órganos administrativos:

- a) La competencia debe surgir de una norma expresa: Para saber si un órgano administrativo tiene o no competencia para realizar un acto, el

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 35.

<sup>4</sup> Citado por Rodríguez Huertas, Olivo, Avocación y la Delegación de las Competencias, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., primera Edición, 1996, pág. 24.

intérprete deberá atenerse en primer lugar, al texto de la norma pertinente; si la competencia no surge en forma concreta, debe confrontarse dicha letra con el acto a realizar, a efecto de establecer si la competencia para llevar a cabo éste se desprende o no como una consecuencia lógica del texto de la norma y de la índole principal del órgano o ente.

- b) La competencia es improrrogable. El fundamento de este principio reside en que se encuentra establecido un interés público, y en segundo lugar porque surge de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados, ni de la voluntad del órgano en cuestión y;
- c) La competencia pertenece al órgano y no a la persona titular del mismo, quien debe limitarse a su ejercicio en los términos que la norma establezca.

Los dos primeros principios tienen sin embargo sus excepciones: la avocación y la delegación de competencias.

✓ **La avocación:**

Figura del derecho procesal, tiene aplicación en materia administrativa, especialmente en la organización centralizada de la Administración Pública. Se produce cuando el órgano superior, de oficio, decide sustituir al inferior en el conocimiento y decisión de un asunto. Es una derivación de la potestad jerárquica, situación contemplada en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De este principio se desprende que la avocación administrativa no procede respecto de las entidades descentralizadas o autónomas, ya que su vinculación con el órgano superior del Estado no se produce por la jerarquía, sino a través de la supervigilancia establecida en nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme a sólida doctrina, la avocación procede en dos casos: (1) cuando la norma aplicable al órgano superior lo autorice de manera expresa. (2) En caso de que no existiendo una norma expresa en tal sentido, la facultad objeto de avocación no le fuere atribuida al órgano inferior en mérito o una idoneidad especialmente reconocida, o si no existiera un recurso jerárquico contra la decisión del órgano inferior.

Desde el punto de vista de los efectos, en la avocación el órgano superior asume la competencia como propia, por lo que contra la decisión procede únicamente el recurso normalmente admitido contra los actos del órgano avocante.

✓ **Delegación de Competencia:**

La delegación de competencia por su parte es un instituto de naturaleza excepcional mediante el cual un órgano transfiere a otro el ejercicio de la competencia que le ha sido atribuida legal o reglamentariamente.

La delegación implica un desprendimiento de un deber funcional. En este caso la competencia asumida, normalmente va de un órgano superior a uno inferior. En la avocación como vimos, es un órgano superior que en determinadas condiciones asume una competencia de un órgano inferior.

Asimismo la delegación de competencia, a diferencia de la avocación no tiene por fundamento la potestad jerárquica. Su procedencia sólo es posible en caso de una norma expresa, que así lo autorice. Además la delegación debe enunciar de forma clara y concreta las atribuciones que comprende. Sin embargo, existen autores que sostienen que la delegación de competencia de un órgano superior a uno inferior, se deriva de un deber implícito en la relación de jerarquía.



#### I.4. Responsabilidad Administrativa.

##### I.4.1. Responsabilidad.

Este concepto ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas. Existen innumerables teorías que explican sus fundamentos y alcances; prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico, ya que se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario.

La voz "responsabilidad" proviene de "responderé", que significa "prometer", "pagar". Así, "responsalis" significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido, "responsum" (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. "Responderé", se encuentra estrechamente relacionado con "spondere", la expresión solemne por la cual alguien asumió una obligación, así como con "sponsio", palabra que designa la forma más antigua de obligación.<sup>5</sup>

Según Kelsen. "Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado"<sup>6</sup>.

A la expresión "responsabilidad" también se le define como: "la obligación de reparar o satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero. A su vez, al responsable se le conoce como el que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo"<sup>7</sup>

La responsabilidad es pues, la obligación que tiene un sujeto de responder por su conducta ilícita.

---

<sup>5</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, Antología del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., tercera Edición, 1990, pág.17.

<sup>6</sup> Ibidem, pág. 18.

<sup>7</sup> Ibidem.

El término jurídico de este término se contrae al de deuda y éste a su vez, implica obligación de pago, consecuencia de un delito, una falta o daño, cuya naturaleza podría ser de diversos caracteres (penal, civil, administrativo político, etc.).

Para efectos de este trabajo, la responsabilidad implica el resarcimiento de un daño causado al Estado por sus servidores públicos, con motivo del desempeño de sus funciones o del ejercicio de las facultades que les han sido atribuidas.

#### **I.4.2. Responsabilidad Administrativa.**

##### **I.4.2.1. Definición.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, quiénes se reputan Servidores Públicos, qué actos u omisiones (los que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus funciones) ameritan la aplicación de sanciones administrativas, así como las obligaciones de éstos, remitiéndonos en este caso a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La mencionada ley en el Título Segundo regula las responsabilidades administrativas, estableciendo los sujetos y obligaciones del servicio público, las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

**\*Artículo 7:**

Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en esta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.\*

Por lo tanto, podemos darnos cuenta de que la legislación no define a la responsabilidad administrativa sino que únicamente los sujetos que incurren en responsabilidad, sus obligaciones y las sanciones en caso de no cumplir con las mismas.

Analizaremos los elementos que nos da la ley para poder dar una definición y así poder apreciar esta figura jurídica. Tanto la Constitución como la ley señalan que se trata de actos u omisiones de los servidores públicos; se habla de una afectación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y todo esto debe ser cuando se encuentre desempeñando su empleo, cargo o comisión. En ese tenor, podemos entender por:

- ✓ **Responsabilidad:** Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible error en cosa o asunto determinado.
- ✓ **Acto:** Manifestación de voluntad o de fuerza.
- ✓ **Omisión:** Abstención de hacer o decir.
- ✓ **Legalidad:** Calidad de legal.
- ✓ **Honradez:** Proceder recto, propio del hombre probo.
- ✓ **Imparcialidad:** Falta de prevención o designio anticipado a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder rectamente.
- ✓ **Eficiencia:** Facultad y virtud para conseguir un efecto determinado.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Ed. Mayo. México, D.F., primera Edición, 1991, págs. 1188, 38, 939, 780, 675, 689 y 489.

Comprendidos estos conceptos, se puede definir a la responsabilidad administrativa como la obligación del servidor público de observar una actitud de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que los actos u omisiones contrarios a estos principios serán sancionados por la ley.

#### **1.4.2.2. Sujetos que Intervienen.**

El artículo 108 constitucional establece que los servidores públicos que incurren en responsabilidad son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y el Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los servidores del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Además, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 2º, adiciona que también tienen responsabilidad todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, debido a su importancia y a la relación que guardan con la prestación de los servicios públicos, como la de su situación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estableciéndose en el "Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la ley de la materia"<sup>9</sup>

Gabino Fraga nos dice que el funcionario es el individuo investido de un cargo público en los términos que las leyes determinan, por lo que, aquel que no

---

<sup>9</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de abril de 1997.

cumpla con los requisitos de la ley solamente será un funcionario de hecho, y no de derecho.

Podemos entender que el cargo es el que le otorga las facultades para desempeñar el mismo al funcionario, para lo cual éste debe ser designado conforme a los requisitos que establece la ley correspondiente, de lo contrario no tendrá las facultades del cargo y por consiguiente no puede ser considerado como funcionario. En materia de responsabilidades será considerado como funcionario aquel que ostente el cargo habiendo cumplido con lo estipulado en la ley.

Ahora bien, la calidad de servidor público la da el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, sea éste de cualquier naturaleza, es decir, "ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios"<sup>10</sup>

Se puede apreciar que la ley no es limitativa al señalar quienes son sujetos de responsabilidad, ya que abarca a todos los individuos que trabajen en los órganos del Estado, sin importar la jerarquía del empleo, cargo o comisión que desempeñen.

#### **1.4.2.3. Diferencia con otros Tipos de Responsabilidad.**

##### **a) Responsabilidad Penal**

La primera diferencia la encontramos en el artículo 109 fracción II constitucional, el cual establece: "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación

---

<sup>10</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis. Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., segunda Edición, 1997, pág. 198.

penal". En cambio el artículo 113 de nuestra ley fundamental dispone: "Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones".

La responsabilidad administrativa va a estar regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tanto que la penal por el Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales.

De esta diferencia de legislaciones para regular la responsabilidad administrativa y penal, se desprenden muchas diferencias, ya que al tratarse de ordenamientos diferentes su contenido también lo es, por lo que disponen conductas o delitos, procedimientos, sanciones o penas y órganos de control diferentes.

#### **b) Responsabilidad Civil:**

Solamente en el artículo 111 constitucional párrafo octavo, se menciona esta responsabilidad, estableciendo que en las demandas del orden civil contra servidores públicos no se requerirá declaración de procedencia.

Este tipo de responsabilidad se encuentra regulado por los Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles, tanto federales como locales, que establecen como obligación del Estado el responder por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones. La responsabilidad del Estado será solidaria cuando se trate de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos.

Por lo tanto el tribunal encargado del procedimiento, las sanciones que se impongan y los recursos que procedan van a estar regulados por la legislación

civil, la cual va a establecer en qué consiste cada una de ellas, así como los requisitos para que proceda la demanda.

Respecto de los daños y perjuicios causados por una falta administrativa del Servidor Público, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 33, establece que los particulares podrán acudir ante las dependencias, entidades o a la misma Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que reconozcan de manera directa la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, sin necesidad de que el particular acuda a la instancia judicial, a la cual podrá acudir en caso de negativa a pagar la indemnización o si el monto no satisface al reclamante.

"La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca".<sup>11</sup>

Finalmente, no está de más mencionar que estas disposiciones constitucionales son aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados, y entre aquél y los particulares.

---

<sup>11</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis. Op.cit., pág. 205.

## **I.5. Sanción Administrativa.**

### **I.5.1. Sanción.**

Se puede señalar que a la sanción, en términos generales, se le considera como la pena o castigo normativamente establecido que debe aplicarse a quien no cumple con una obligación legal.

También, se entiende a la sanción como el acto por medio del cual el legislador crea, dentro de la esfera de sus funciones que le asigna la Constitución Política, una norma de Derecho Positivo.

De lo anterior podemos decir, que la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, es decir que cuando el obligado en una relación jurídica no cumple, se va a generar la sanción como una consecuencia del deber jurídico incumplido.

### **I.5.2. Sanción Administrativa.**

Por su parte, y con base en lo descrito en el apartado anterior, el maestro Alfonso Nava Negrete, establece que la sanción administrativa va a ser "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición de un ordenamiento jurídico administrativo".<sup>12</sup>

La consecuencia jurídica del daño que se causa al cometer la infracción o ilícito administrativo, ya sea a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general, va a ser castigado, el cual consiste en la sanción administrativa. El maestro Francesco Carnelutti, nos indica que: "La Ley establece la hipótesis y

---

<sup>12</sup> Nava Negrete, Alfonso; *Sanción Administrativa*, verlo en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., undécima Edición, 1998, Tomo P-Z pág. 2872.



las sanciones; si el precepto no es observado, es necesario, que alguien ponga en práctica la sanción<sup>13</sup>. Sobre esto, podemos señalar que debe existir alguien que sea el indicado para aplicar las sanciones contempladas en la ley al momento en que se comete una infracción o un ilícito, a efecto de que el establecimiento de las sanciones no sea letra muerta.

En el caso de las sanciones sindicales, económicas y de responsabilidades, el concepto es el mismo sólo que en cada caso estarán sujetas a las leyes en las cuales están circunscritas.

La sanción administrativa va a cumplir en ley y en la práctica distintos objetivos, los cuales pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo, predominando la idea de castigo o de pena que se impone al infractor. El Estado tiene un propósito, que es el de castigar al infractor de la ley administrativa que no la obedece o bien que no la cumple. La tendencia de la sanción se debe encaminar a lograr frenar o mejor aún desaparecer las prácticas infractoras que dañan gravemente al interés colectivo.

El autor José Roberto Dormí nos señala que: "la sanción es la consecuencia dañosa que se impone como castigo al hecho de que aquellos que lesionan las normas y el orden de la labor administrativa"<sup>14</sup>. Por lo que el Estado va a contar con las vías coactivas administrativas necesarias para que una sanción se encamine al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, actualizando el deber jurídico impuesto; las leyes van a regular a las autoridades que posean los medios coactivos y los recursos que deban tener a su disposición, por lo que se desprende que esta competencia les tiene que ser dada por un ordenamiento jurídico. Asimismo, para Miguel Acosta romero: "la sanción administrativa, en términos generales, puede definirse como el castigo

---

<sup>13</sup> Carmelutti, Francesco; Derecho Procesal Civil y Penal, Ed. Pedagogía Iberoamericana, México, D.F., S/E 1994, pág. 32.

<sup>14</sup> Dormí, José Roberto, Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, primera Edición, 1993, pág. 283.

que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad<sup>15</sup>.

Cabe señalar que el concepto de sanción es más amplio que el de pena, de acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero: "mientras que toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa... la noción del delito, surge como consecuencia e históricamente aparejada a él, la idea de castigarlos y, así nace la pena"<sup>16</sup>

Ahora bien, las sanciones administrativas, pueden ir desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de las concesiones, la multa e incluso hasta la privación de la libertad, sin que esta última pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que aquélla no se pague por el infractor se permutará por arresto.

Existen varios tipos de sanciones, las cuales pueden ser, como ya los hemos señalado, preventivas, correctivas, disciplinarias, tributarias o de castigo, al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla como sanciones administrativa las siguientes:

\*Artículo 13:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

<sup>15</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., undécima Edición, 1993, pág. 955.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

### 1.5.2.1. Amonestación.

Como se desprende del artículo 13 de la Ley de Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su fracción I establece las Amonestación privadas o públicas, como sanciones disciplinarias por la comisión de faltas administrativas.

En efecto, la Amonestación han sido considerada como sanción correctiva disciplinaria en materia de responsabilidad administrativa, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Ahora bien, cabe mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se contempló la sanción de apercibimiento público ni privado, ya que la anterior ley, no definía el concepto, ni el contenido, ni la finalidad del apercibimiento como lo contemplan tanto el Código Federal de Procedimiento Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en sus artículos 55 y 62 respectivamente, las que sólo lo mencionan como corrección disciplinaria, sin hacer referencia a su contenido, por lo que considero que el legislador ya la vio como obsoleta y en desuso.

Por su parte, el Código Penal Federal en su artículo 43 dispone respecto de esta sanción:

**\*Artículo 43:**

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

Por lo que hace a la amonestación en cualquiera de sus dos formas privada o publica, nuestra legislación procesal tampoco define a esta figura; sólo la doctrina y el Código Penal Federal la vislumbra de la siguiente forma:

“Artículo 42:

“La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez.”

Como se desprende del artículo anterior, el fin o propósito de la amonestación es hacer conciencia en el infractor de su conducta ilícita, de que en caso de volverla a realizarla se le considerará como reincidente, y si reincide se aplicará una sanción mayor.

#### 1.5.2.2. Suspensión.

Sobre el particular, mencionaremos que en diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones disciplinarias y a la suspensión temporal, como medida dentro del procedimiento y que tiene la finalidad de facilitar el desarrollo del mismo, por lo que debemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y efectos son diferentes.

En efecto, conforme a la fracción II del artículo 13 y fracción II del 16 de la Ley que se analiza, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas disciplinarias, la cual se impone al infractor, por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

Por otra parte, la suspensión temporal que se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionatorio, cuando a criterio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le debe restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta, todo ello de conformidad a lo dispuesto por la fracción V del artículo 21 de la Ley en la materia.

### 1.5.2.3. Destitución.

Por destitución se debe entender la separación del servidor público dentro de la Administración Pública Federal, por haber conculcado alguno de sus valores de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia del artículo 113 Constitucional, y la cual debe ser declarada por la autoridad administrativa competente para ello.

Rafael de Pina expone que la destitución es la: "Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante procedimiento establecido".<sup>17</sup>

Igualmente, tal concepto se complementa con el punto de vista del jurista José Barragán Barragán al manifestar que la destitución es: "La separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo".<sup>18</sup>

De las definiciones citadas con antelación, se desprende que la destitución es la separación del cargo de una persona, en forma de expulsión como consecuencia es un castigo, toda vez de que su conducta puede ser peligrosa a

<sup>17</sup> De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., vigésimo tercera Edición, 1996, pág. 234

<sup>18</sup> Nava Negrete, Alfonso; Destitución de funcionarios, verlo en Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit. Tomo D-II pág. 137.

los intereses de la Administración Pública, pero sobre el particular cabe resaltar la acertada definición del maestro Rafael de Pina, en el sentido de que antes de aplicar esta sanción disciplinaria se tienen que respetar las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República a los servicios públicos.

#### **I.5.2.4. Sanción Económica.**

La podemos definir como el castigo de carácter pecuniario que se deriva por una acción u omisión por parte del servidor público, por haber cometido una falta administrativa de las contempladas por el artículo 8 de la ley de la materia.

Ahora bien, el fundamento para la aplicación de la sanción en comento lo encontramos ubicado en los artículos 113 constitucional, 13 fracción IV, 15 y 16 fracción IV de la Ley que se analiza; de los mismos preceptos se desprende que la aplicación de las sanciones económicas tiene como presupuesto fundamental que con el hecho ilícito se causó un daño o perjuicio; o que se obtuvo un beneficio con esa conducta, por lo que el artículo 15 establece que el monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, entendiéndose como salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Asimismo, conforme a las diferentes fracciones del artículo 14 de la Ley en comento, las sanciones disciplinarias se imponen tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor; como son: la gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas del servicio público, nivel jerárquico, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones, la reincidencia, las condiciones externas y los medios de ejecución.

Igualmente, es de hacer notar que las sanciones económicas adquieren el carácter de créditos fiscales, los cuales se ejecutan mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, ello en los términos del último párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### 1.5.2.5. Inhabilitación Temporal.

El presente concepto, se puede definir como el impedimento para ejercer un cargo, comisión o empleo en la Administración Pública Federal por haber cometido una falta administrativa de las contempladas en las diversas fracciones del artículo 8 de la ley de la materia.

Por su parte, para el maestro Juan Palomar de Miguel, la inhabilitación es la: "prohibición para desempeñar determinados empleos y funciones, así como ejercitar ciertos derechos".<sup>19</sup>

Asimismo, el jurista Eduardo Pallares define a la figura en comento como: "La persona que no puede desempeñar un cargo o función pública o la que es incapaz de hacer o recibir alguna cosa".<sup>20</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, se desprende de las definiciones citadas con antelación que la inhabilitación es una prohibición o impedimento cuya consecuencia es privar al individuo del cargo, comisión o empleo pero en forma temporal.

---

<sup>19</sup> Palomar de Miguel, Juan, Diccionario de Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., segunda Edición, 1993, pág.719.

<sup>20</sup> Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., decimonovena Edición, 1990, pág. 416.

Finalmente, el fundamento para la aplicación de la sanción de referencia lo encontramos ubicado en los artículos 113 constitucional y 13 fracción V, y párrafos subsecuentes, así como en el 16 fracción III de la Ley en estudio; en el cual se establece que la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, y ésta se puede imponer desde seis meses hasta veinte años como máximo, dependiendo de la gravedad de la irregularidad administrativa.

## **I.6. Resolución y Ejecución Administrativa.**

### **I.6.1. Resolución.**

Desahogada la audiencia de ley contemplada en el artículo 21 de la ley en comento, la autoridad emitirá la resolución que conforme a derecho proceda con relación a la imputación hecha al servidor público que ha sido objeto del procedimiento disciplinario y en su caso impondrá la o las sanciones que corresponda o bien declarará la razón para no imponerle sanción alguna.

Desahogadas las pruebas y si la autoridad tiene los elementos suficientes resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la celebración de la misma, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando la resolución al servidor público responsable, a su jefe inmediato o al titular de la dependencia, o entidad según corresponda en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Al servidor público suspendido temporalmente que no resulte responsable de la falta que se le imputa se le restituirá el goce de sus derechos, así como se le cubrirá el sueldo que debió percibir durante el tiempo que estuvo suspendido.



Las resoluciones constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo, el cual comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas al servidor público.

Ahora bien, el servidor público, afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podrá impugnarlas por cualquier medio legal a los que tiene derecho con motivo de dicha sanción.

En caso de que el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por la negligencia que se le imputa, la autoridad podrá admitir pruebas para acreditar la veracidad de la misma y, en caso que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, dictará de inmediato la resolución y se le impondrá dos tercios de la sanción económica aplicable; en caso de tratarse de una indemnización por daños y perjuicios, dicha sanción deberá ser suficiente para cubrirlos estos.

Los particulares afectados por un servidor público tienen la opción de acudir ante la dependencia a que éste pertenezca o ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y les paguen la cantidad que corresponda, en cuyo caso, el Estado podrá repetir al servidor público el pago hecho a los particulares, quedando a juicio de la autoridad el amonestar, suspender, separar o inhabilitar del empleo, cargo o comisión al responsable, tomando en cuenta los elementos que se deben observar para imponer las sanciones administrativas antes analizadas.

### 1.6.2. Ejecución.

Por ejecución podemos entender a la última parte del procedimiento administrativo disciplinario, que consiste en dar cumplimiento a la resolución que ha sido dictada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo en los términos establecidos en la resolución que las imponga.

En caso de que se suspenda, destituya o se inhabilite a un servidor público de confianza de su empleo, cargo o comisión, éstas surtirán efectos al momento de que le sea notificada la resolución.

Respecto de las sanciones económicas que le sean impuestas, éstas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal.

Finalmente, como medios de apremio la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el superior jerárquico del servidor público responsable, pueden emplear: Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y el auxilio de la fuerza pública.

M

## **CAPÍTULO II**

---

### **ANTECEDENTES**

---

14

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES

Para abordar el tema relativo a los antecedentes de las responsabilidades de los servidores públicos, es conveniente mencionar, que en la actualidad, suele dividirse según las modalidades de la responsabilidad, ya sea política, administrativa, penal o civil. Sin embargo, el juicio de residencia primero, y el juicio de responsabilidad posteriormente, forman la parte esencial de la legislación histórica en la materia.

Así pues, la residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en la Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo, terminó arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicó dicho juicio hasta llegada la Independencia. A partir de 1824, es instaurado el llamado sistema del Juicio de Responsabilidad.

Desde una perspectiva histórica, se estaría ante dos sistemas que englobarían la idea de hacer efectiva la responsabilidad de la autoridad y del funcionario, en sentido amplio; y desde luego, se estaría también, ante dos sistemas que, con sus variantes y particularidades, han podido llegar hasta nuestros días o han podido formar y acrecentar los acervos doctrinales y legales en un solo sistema, con una gran evolución histórica, que mostraría ciertas variantes, acordes con los tiempos; ciertos avances y ciertos retrocesos.

El juicio de residencia consagrado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, llegó a América con los conquistadores. A la Nueva España llegó con Hernán Cortés, primer autoridad a quien se le instruye la residencia.

Como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de la conducta de Cortés, se ordena a Luis Ponce de León, primo del Conde de

Alcaudete, que le viniese a tomar residencia, llevando consigo las memorias de las quejas y las instrucciones por donde había de tomar la residencia.<sup>21</sup>

Entre tales quejas, se encontraban las siguientes:

- Que no les dio parte de oro.
- Otros que no les dio indios.
- Otros le demandaban caballos que les mataron en las guerras.
- Otros demandaban afrentas de sus personas, que por mandato de Cortés le habían hecho.<sup>22</sup>

Conviene destacar ante todo, la afrenta que recibían en su persona, que era tanto como vergüenza, deshonor que resultaba de algún dicho o hecho; deshonor que se seguía de la imposición de penas por ciertos delitos. Este extremo que ampara a las personas, como todos los demás cargos, desde luego, dan la sensación de que en la residencia se podía interponer absolutamente cualquier clase de querrela o reclamación.

La residencia de Cortés siguió un curso bastante accidentado, por la súbita muerte de Ponce de León. Él nombra en su testamento, a Marcos de Aguilar como su sucesor en el gobierno de la ciudad; a lo que se opuso el cabildo porque "era muy viejo y caducaba, y estaba tullido de bubas y tenía poca autoridad y así lo mostraba su persona, y no sabía las cosas de la tierra ni tenía noticias de ellas"<sup>23</sup>.

He aquí el nacimiento de la discordia eterna, que más tarde, solicitaron los diputados por la América en las Cortes de Cádiz.

---

<sup>21</sup> Barragán Barragán, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., S/E, 1973, pág. 79.

<sup>22</sup> Díaz del Castillo, Bernál, Conquista de la Nueva España, Ed. Aguilar, Madrid, España, decimocuarta Edición, 1947, pág. 173.

<sup>23</sup> Ibidem, pág. 278.

Aguilar fallece, poco después, y nombra, también en testamento, a Alonso de Estrada como su sucesor. Nuevamente protestó el cabildo solicitando se llamara a Cortés como co-gobernador al menos. No aceptó la idea Alonso de Estrada para que no pareciera que quería por la fuerza señorear. Se piensa entonces en el alguacil mayor Gonzalo de Sandoval, a lo que accede Estrada.

Prácticamente la residencia de Cortés se había suspendido con la muerte de Ponce de León. Con todo, Estrada decide embarcarse para dar cuenta personalmente a su majestad del estado, bastante incierto y confuso, de los asuntos de la Nueva España. Su majestad lo confirma en su cargo como único gobernador, y para que administrara justicia, mandando cortarle la cabeza al mismo Cortés, si encontraba ciertos los cargos que se le imputaban; y se acuerda igualmente crear la primera Audiencia Gobernadora.

Su majestad pues, "mandó que luego viniese (para castigar a Cortés), un caballero que se decía Don Pedro de la Cueva, comendador mayor de Alcántara, y que a costa de Cortés trajese trescientos soldados y que si lo hallase culpable, le cortase la cabeza".<sup>24</sup>

Envalentonado Estrada, destierra a Cortés y ordena residenciar (sería la segunda residencia), a Don Juan Enríquez de Guzmán, capitán de Chiapas; Cortés por su parte, recibió la orden de destierro en Cuernavaca, a donde se había ido con Gonzalo de Sandoval "por quitarse de bullicios y parlarías", pasa por Coyoacán, con dirección a Tlaxcala, a donde acababa de llegar para tomar posesión Don Julián Garcés, primer obispo de Tlaxcala, natural de Aragón, quien infructuosamente tratara de conciliar a Cortés y a Estrada. Mientras Cortés se embarcaba para España, llamado por sus amigos que habían intercedido ante el rey, llegaba a Nueva España la primera Audiencia Gobernadora cuyos componentes eran:

---

<sup>24</sup> Díaz del Castillo, Bernal, Op. Cit., pág. 279.

- Presidente: Nuño de Guzmán.
- El Oidor: Matienzo, Licenciado y natural de Vizcaya, o cerca de Navarra.
- El Oidor: Delgadillo, de Granada.
- El Oidor: Maldonado, de Salamanca.
- El Licenciado: Parada, "que solía estar en la Isla de Cuba".

Tales fueron los primeros pasos de la Real Audiencia de México, y tales los primeros juicios de residencia en tierras americanas; decididos y enérgicos. Así pues, podemos decir:

- a) Que el transplante de las instituciones, en general, es completo y perfecto.
- b) Que éstas se ponen en marcha decididamente, por las mismas sendas marcadas por el derecho castellano.
- c) La práctica de la residencia es ritual, sistemática o implacable; ésta ofrece los mismos caracteres que tiene en el derecho peninsular, con una sola diferencia, la lógica ampliación de las facultades de los jueces residentes, los cuales conocerán, en principio, hasta de aquellos casos reservados al Consejo del Rey.
- d) Que con esta aplicación de las facultades de los jueces de residencia, o de la Audiencia, se consigue el necesario y deseado equilibrio de poderes; a la vez que se consigue una mayor autonomía.
- e) Quedan patentes también las funciones ejecutivas de la Audiencia.
- f) El juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades: este hecho junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de

protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que serviría al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no sólo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se les refuerza con las llamadas visitas. Pero como de lo primero de que se les pedirá cuenta a los residenciados es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia en definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad, como hoy diríamos.<sup>25</sup>

El riesgo que cayera en desuso o fuera inobservada la legislación sobre la residencia, o que se convirtiera en un mero formulismo, es insuficiente para contrarrestar la trascendencia de ésta. Desde España se instó siempre su pronta observancia, y de alguna manera, se fue perfeccionando al tener presente el legislador los diversos inconvenientes que su práctica ponía de manifiesto, según las peticiones y quejas hechas por las propias autoridades virreinales.

No es mi intención realizar un estudio exhaustivo de la práctica de la residencia en América, ni estudiar con detenimiento su evolución hasta el momento de su independencia; sino solamente resaltar sus caracteres, explicar su misión y trascendencia, a fin de que se aprecie su relación con los sistemas de responsabilidad que le fueron sucediendo.

Ante todo, la residencia se tramita y desarrolla según la legislación castellana, en un principio; así se declara expresamente en provisión enviada al Gobernador de Yucatán y Cozumel, el año 1549: " ... que haréis residencia del tiempo que hubierdes servido al dicho oficio de nuestro Gobernador de ellas, y le sirvieres y le tuvieres como sois obligado, conforme a lo que disponen las leyes de nuestro reino"<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Búnster, Álvaro, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa S.A., México, D.F., segunda Edición, 1989, págs. 35-36.

<sup>26</sup> Encinas, Diego (Recopilador), Cedulario Indiano, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, España, S/E, 1945, pág. 103.



Esto indica que todas las características, apuntadas en la legislación castellana sobre la residencia, son aplicables a los supuestos habidos en tierras de Indias. Así, por ejemplo, en diversas cédulas se manda que se otorgue, ante todo, la fianza suficiente previa a la toma de posesión del oficio o cargo, y como requisito indispensable para usufructuario, que garantice dicha residencia: "... y mandamos que los Corregidores que fueren proveídos para la dicha de S. Francisco de Quinto, antes que sean recibidos ni usen del oficio, ni den fianzas abonadas para la residencia que les tomaren"<sup>27</sup>.

El momento de tomar la residencia fue variado: en Cédula de 1582, se ordena que todas las sentencias y pleitos que se suscitaren con motivo de una residencia se finalicen dentro de los sesenta días a contar de la fecha de la interposición de la demanda o querrela; en otra de 1594 (Madrid 21 de enero) se ordena que de "aquí adelante enviéis a tomar residencia de cinco en cinco años a sus Gobernantes que en nuestro (Nuevo Reino de Granada) tuvieren los cargos por mas tiempo, que el ordinario de seis años, que es el que comúnmente se señala a los que se van proveiendo"<sup>28</sup>. Pero este plazo será de dos años para los corregidores, nombrados por el "visorey", que es el plazo que dura su mandato, el cual podrá ser prorrogado, previa la correspondiente residencia.

En cuanto al principio de la generalidad de la residencia, a que obligaba absolutamente a todas las autoridades, pueden verse las siguientes cédulas:

- a) Respecto de los oficiales de hacienda, cédula de 2 de junio de 1559;
- b) Respecto de los gobernadores y corregidores, cédula de 9 de septiembre de 1559 en Valladolid;

<sup>27</sup> Encinas, Diego (Recopilador). Op. Cit., pág. 104.

<sup>28</sup> Díaz del Castillo, Bernal. Op. Cit., pág. 118.

- c) Respecto de los alcaldes ordinarios, regidores y escribanos, cédula de Audiencia de la Nueva España, Valladolid, 30 de abril de 1556;
- d) Respecto de los fieles sesmeros y escribanos y otros oficiales del consejo, se remite a la Ley XIV, Libro III, Título Séptimo, de las Leyes de Recopilación;
- e) Respecto de los alcaldes de la hermandad y alcaldes de mesta, se remite igualmente a la Ley II, Título Tercero, de las Leyes de Recopilación;
- f) Respecto de los alguaciles mayores, Cédula de 19 de marzo de 1581;
- g) Respecto de los alcaldes y oficiales de la casa de la moneda, Ordenanza de 1563 y;
- h) De la residencia no escapa ningún oficial real, ni el general de la flota de la Nueva España, ni su Almirante, Ministros y Oficiales, "como se dice en la Comisión al Doctor Arias, Juez de la Contratación de Sevilla, de 14 de septiembre de 1591".<sup>29</sup>

Otro principio fundamental de la residencia era su carácter inquisitivo, oficial. Por lo visto, en la Nueva España se introdujo la práctica de abrir residencia solamente cuando "es a pedimento de parte", contra cuya práctica se expide la cédula de 28 de junio de 1569 en el Escorial, mandando: "que cada y cuando se hubieren de proveer los dichos corregimiento y alcaldías mayores, deis orden que se tome residencia a aquellos, en cuyo lugar se proveyeren y nombraren de nuevo al tiempo que lo fueren, para que en las partes que hubieren querellas haya y alcancen justicia"<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Encinas, Diego. *Op. Cit.*, págs. 103-108.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 107.

Pero, ¿qué clase de cargos se podían formular contra los residenciados?. Existe una instrucción antigua, Madrid 12 de julio de 1530, para tomar las residencias a las justicias y ministros, cuya lectura se recomienda, en la cual se dice cómo se debe hacer una residencia, y los puntos fundamentales de la misma, y la remisión a lo que venimos exponiendo. Se trata claro está, de una responsabilidad universal o ilimitada: de entre cuyos posibles cargos cabe destacar los relativos a "agravios a los naturales de ella de la Nueva España, tratando mal a sus personas y llevándoles sus haciendas injustamente"<sup>31</sup>.

He aquí otro ejemplo, esta vez en tierras mexicanas, en donde después de quejarse porque no se daba el pregón de la residencia de los corregidores, se ordena la inmediata residencia de todos aquellos que no la hubieren tenido para desagrar a los naturales que hubieran sufrido alguna merma o agravios en sus personas y en sus haciendas: el juicio de la residencia actúa, una vez más, como instrumento idóneo de amparo y protección tanto de las personas (agravios a la persona); como de las haciendas y desde luego, de los intereses reales.

Algo que también acompañaba a todas las provisiones y cédulas reales, era la obligación de remitir constantes informes sobre la marcha de las residencias, con relación incluso detallada de las diversas causas. Esta preocupación por recabar informes, obedece al deseo lógico de cerciorarse de la marcha de los asuntos de gobierno en ultramar; pero también obedece a la necesidad, casi obsesión, de vigilar los intereses hacendarios del Estado, así como su estabilidad.

Se ordenaba al respecto, que se tomara buen cuidado de "las cuentas de los propios y repartimientos que se hubieran hecho; y que se enviara breve y sustancial relación de la renta de los propios y repartimiento de los gastos que fueren hechos; que se cobraran las penas que en tiempo del corregidor no se cobraron", como se lee en la instrucción de 12 de julio de 1530.<sup>32</sup> Sin embargo, al

<sup>31</sup> Bünster, Álvaro. *Op. Cit.*, pág. 380.

<sup>32</sup> Encinas, Diego; *Op. Cit.*, pág. 104.

lado de esta preocupación de tipo económico, queda también abierto el camino para el amparo contra los agravios a las personas, y los daños contra las haciendas particulares.

Está presente la residencia de manera natural, y precisamente por ello, se le constitucionaliza o se le pone al servicio del nascente Estado Constitucional, en que se transformó España y sus colonias con la Constitución de 1812, con la que México igualmente se transformó con sus constituciones peculiares de 1814 y 1824.

Ahora bien, para efectos de este trabajo, en los puntos subsecuentes se localizarán los antecedentes de las responsabilidades de los Servidores Públicos en México en las diferentes constituciones y Leyes Federales.

#### **II.1. Constitución Española (Cádiz) de 1812.**

La Constitución Política de la monarquía española, que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, fue la primera fuente en la que se inspiraron las leyes de la Nueva España en la antesala del movimiento de Independencia.

La Constitución de Cádiz consta de 384 artículos; en algunas materias tales como procedimiento, reunión de Cortes, diputación permanente, veto suspensivo y limitación del poder real, resultando sumamente exhaustiva.

Dos de sus diez títulos se dedican a España y los españoles; tres más a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; cuatro, a la administración pública en los ramos de gobierno interior, contribuciones, fuerza militar e instrucción pública; el último, se refiere al procedimiento revisor de la Constitución y la observancia de la misma.

La característica esencial de esta Constitución, en lo que se refiere al tema que nos ocupa, radica en que se concentraba prácticamente todo el poder en el Rey, quien no estaba sujeto a responsabilidad alguna, no así los Secretarios de Despacho, cuyo desempeño podía ser vigilado por las Cortes. Con relación a este último punto, el artículo 226 de la Constitución de Cádiz señalaba: "Los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey"<sup>33</sup>.

En su Título III, denominado "*De las Cortes*", señala que son las reuniones de todos los diputados que representaban a la Nación, nombrados por los ciudadanos en las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Las *juntas electorales de parroquia* se componían de todos los ciudadanos vecinados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, en las cuales se nombraba por cada doscientos vecinos un elector parroquial y a puerta abierta el presidente preguntaba si algún ciudadano tenía que exponer alguna queja relativa al cohecho o soborno, y si la hubiera, debía hacerse justificación pública y verbal en el acto, siendo cierta la acusación serían privados de voz activa y pasiva los que hubieran cometido el delito.

Las *juntas electorales de partido* se componían de los electores parroquiales que se congregaban en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar el elector o electores que habrían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de las Cortes. En el día señalado se juntaban los electores de parroquia y comenzaba el mencionado acto para nombrar a un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores; posteriormente, el presidente hacía la misma pregunta que en las juntas electorales parroquiales, determinándose por consiguiente la misma sanción.

---

<sup>33</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F. decimatercera Edición, 1985, pág. 87.

Las *juntas electorales de provincia* estaban integradas por los electores de todos los partidos de provincia, que se consagraban en la capital, a fin de nombrar a los diputados que asistieran a las Cortes como representantes de la Nación, integrándose de la misma forma que las juntas electorales de partido, sancionándose de igual manera a aquellos que incurrieran en las faltas antes descritas.

Una vez integradas las Cortes, éstas tenían, entre otras, la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Estado y de Despacho y demás empleados públicos que autorizaran órdenes en contra de la Constitución, sin que les sirviera de excusa que recibían instrucciones del Rey.

Por su parte, la Corte contaba con un Tribunal, denominado Supremo Tribunal de Justicia, el cual tenía dentro de sus funciones juzgar a los Secretarios de Estado y de Despacho, cuando las Cortes decretaban haber lugar a la formación de la causa, éstas remitían todas las cosas que dieran lugar quedando suspendido el Secretario, hasta que se substanciara, se decidiera con arreglo a las leyes y se estableciera la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de las leyes.

Con todas las excelencias relatadas, no es fácil catalogar como muy avanzada a la Constitución de Cádiz, principalmente para sus tiempos y gentes. Y tampoco resulta difícil conocer la causa por la cual, el Virrey Venegas suspendió su cumplimiento al poco tiempo de ser jurada en la Nueva España. Sólo en parte y de mal modo se restableció posteriormente por Calleja. Al fin Fernando VII mostró su real manera de ser; con desprecio al pueblo que por él se había sacrificado, en 1814 dejó sin efecto alguno la Constitución y a todo lo que la recordara. En México, el Virrey Calleja siguió las órdenes de su rey, revelándose mas absolutista que éste. Muchos años después, en 1820, el propio Fernando se vio en la necesidad de restablecer la vigencia de la carta gaditana, presionado por el levantamiento de riego, y en la Nueva España fue otra vez jurada por el Virrey

Apodaca. Únicamente en mínima parte surtió sus efectos, pues ya era muy tarde para regir el destino de un pueblo que veía cercana su autonomía, que ya no quería lazo político alguno con la metrópoli. Paradójicamente, el temor de los retardatarios a su aplicación, precipitó la consumación de nuestra Independencia.

La Constitución Española de 1812, tuvo influencia decisiva en la mente de los pensadores insurgentes y de los primeros publicistas; demanda su peculiar reconocimiento, pues por decreto del inicial constituyente jalisciense, mientras se concluían las labores que habrían de desembocar en la pristina Constitución de la entidad; la de Cádiz rigió provisionalmente, como Constitución particular del naciente Estado de Jalisco.

## II.2. Constitución de Apatzingán del 24 de Octubre de 1814.

La llamada Constitución de Apatzingán no es ninguna Constitución propiamente y desde el punto de vista jurídico, se trata de un manifiesto revolucionario, redactado en forma de Constitución o con las pretensiones que atañen a ella.

Nadie puede calificar de auténtico congreso, representativo de todo México (Nueva España), al de Chilpancingo, allí con las tropas estaban los insurgentes, los que simpatizan con ellos. Nada más es una asamblea de un solo bando, la cual por lo demás, fracasó, es decir, no tuvo la oportunidad de legitimar su gesto revolucionario con la victoria de las armas. Cuando más, se estaría ante una Carta otorgada.

Sin embargo, lo dicho, en nada mengua la grandeza del texto; que no estriba, precisamente en el empeño de la doctrina por hacerla pasar como tal Constitución.

Toda su importancia, toda su trascendencia radica en dos aspectos fundamentales:<sup>34</sup>

- En que se proclaman de modo inequívoco ciertas reivindicaciones sociales, bastantes más cortas de vuelo de lo que ha dicho la doctrina, pero testimonio de un gran movimiento social naciente.
- Por su generosa reglamentación del juicio de residencia, consagrado como instrumento, como institución idónea para hacer prácticos los principios, reivindicaciones o derechos consignados en el texto.

Ahora bien, la Constitución de Apatzingán contemplaba la responsabilidad de los servidores públicos, en su Capítulo XVIII, denominado "*Del Tribunal de Residencia*" y en el XIX "*De las funciones del Tribunal de Residencia*", los cuales regulaban el juicio de residencia como medio de control de los actos de los funcionarios públicos.

En esta Carta, se establecía que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo que estaba constituido por tres órganos: el Supremo Congreso Mexicano, El Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Tanto el Supremo Gobierno, como el Supremo Tribunal de Justicia, particularmente éste último, por insólito que parezca, podía oponer reparos contra cualquier ley emanada del congreso dentro del término perentorio de veinte días<sup>35</sup>. Los reparos debían ir fundados para luego ser examinados por el congreso bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y se calificaban por estar bien fundados o por pluralidad absoluta de votos, si se suprimía la ley y no podía proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero por el contrario si las

<sup>34</sup> Barragán, José. *Op. Cit.*, pág. 96.

<sup>35</sup> Constitución de Apatzingán, artículo 128.

M



razones expuestas se calificaban de insuficientes, entonces se mandaba publicar la ley y se observará inviolablemente.

Los problemas inherentes al veto en favor del ejecutivo frente al Congreso, llegaron hasta el extremo de darle mas fuerza hasta hacerlo de facto, lo que propició que fuese menos inútil el veto, pues es normal esperar que una ley del congreso, que se pasa al ejecutivo para su sanción, y ha sido aprobada por la mayoría, vuelva a ser ratificada automáticamente otra vez en cuanto sea devuelta, imponiéndole al ejecutivo una obligación demasiado violenta. Un poder legítimo, un poder de los principales del Estado, como se dijo por el constituyente del 36 español, no debe ser forzado a ejecutar lo que no cree conveniente, lo que juzga perjudicial para el país.<sup>36</sup>

El propósito del legislador, es el de reforzar el principio de la constitucionalidad de las leyes, reconociendo el veto a favor también del supremo poder de justicia, en lógica coherencia con sus demás facultades, como órgano de control, y con lo dispuesto en el artículo 27 sobre garantía social, se supone limitación de los poderes y responsabilidad de los funcionarios públicos. Es decir, respecto a la jerarquía jurídica de las normas con responsabilidad rigurosa de todos los funcionarios y autoridades, a través del juicio de residencia.

Por otra parte, se hace referencia en esta Constitución a que los títulos o despachos y demás disposiciones del gobierno, debían ser firmadas por los tres individuos y por el Secretario del negocio correspondiente. Estas formalidades actúan como requisitos previos de validez, de otro modo no tendrían fuerza, ni serán obedecidas por los subalternos. Pero en todo caso, los Secretarios serían responsables en su persona, de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto, Constitución, o contra leyes mandadas observar, y

---

<sup>36</sup> Tomado de la Conferencia del 10 de abril de 1972 de Diego Sevilla, Andrés. "Sin embargo, comenta FLX ZAMUDIO sobre el equilibrio de los poderes- este equilibrio era aparente pues existía una evidente desigualdad en beneficio del cuerpo legislativo, de acuerdo con las ideas rusonianas, ya que además de las desmedidas atribuciones del Congreso, éste era el encargado de designar a los miembros del Supremo Gobierno", tomado de su artículo inserto en Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán, pág. 599.

que en adelante se promulgaren, pues bien, para hacer efectiva esta responsabilidad, el Congreso decretará ante todas las cosas, que ha lugar a la formación de causa, dando este decreto, quedará suspendido el Secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiera, al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y la sentenciará conforme a las leyes.

Se podrá promover expediente de responsabilidad por tanto, no sólo cuando falte el requisito de la firma del Secretario, sino también cuando cualquier disposición de la administración, vulnere la constitucionalidad.

El sistema, con sus más o sus menos aciertos, es el mismo que se reglamenta en Cádiz. El artículo 196 lo ratifica enteramente: Toca al Tribunal Supremo de Justicia:

\*Artículo 196:

... conocer en las causas para cuya formación deba preceder según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso, en los demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno: en las de los Secretarios y Fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente.

La materia de la residencia, en esta Constitución, era compleja, como se ha visto tanto en la legislación indiana como en la reglamentación de Cádiz. La responsabilidad en la que puede incurrir un funcionario, objeto de residencia, es muy general, es ilimitada. Así lo pone de relieve el citado artículo 196. A primera vista, podría hacer pensar en que está hablándose de responsabilidad frente a residencia, pero no todos los supuestos lo son de residencia. Sólo de aquí, como ocurrió en Cádiz (Tribunal Especial de Residencia) para el conocimiento de determinados supuestos de responsabilidad, se crea un tribunal especial, o se reglamenta un sistema peculiar, distinto al propio del Supremo Tribunal de Justicia para hacerla efectiva.

En Cádiz para residenciar a los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, se recurría a la creación de un tribunal especial. Aquí en Apatzingán ese tribunal es el de residencia. No se requiere mucho esfuerzo para comprender que en el fondo, se está palpando una misma realidad, un mismo sistema, el mismo que es el de residencia. Pero una residencia sin consejos supremos, a quien recurrir, como la del sistema castellano indiano. Una residencia encuadrada en un marco nuevo, donde todos son residenciables (menos el Rey de Cádiz), y cuya última instancia se plantea ante el supremo de justicia, o ante el tribunal especial, cuando se trate de los miembros de aquél para Cádiz; de los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, de los miembros del Congreso, Supremo Gobierno.

En efecto, al Tribunal Supremo de Justicia, en una y en otra parte se le encomienda en principio, el mismo haz de facultades de residencia, esto es, por un lado se le atribuyen facultades para conocer de todos aquellos supuestos de responsabilidad en que se declare haber lugar de formación a causa de los altos magistrados (secretarios y demás); y por otro lado, a uno y otro tribunal se le asigna el conocimiento de la residencia de todo empleado público.

En uno y otro sistema, todos los supuestos de formación de causa y de residencia, se podrán deducir en cualquier momento (factor tiempo). No es preciso esperarse a que finalice en su cargo el residenciado, como era común (no siempre) en la residencia indiana o tradicional, entre otras cosas, por que declarado haber lugar a formación de causa, queda suspenso antes automáticamente, como cuando no se obedece con la norma de dar cumplimiento a las ordenes y decretos de las Cortes antes del tercer día de recibidas.

Ahora bien, esta residencia, facultad sexta del 261 gaditano y tribunal de residencia en Apatzingán, podrá y deberá desencadenar el juicio correspondiente al final del cargo, si quería ser declarado sin tachas para ocupar uno nuevo.

¿En dónde están las diferencias? En Cádiz se inicia expediente de responsabilidad de los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, en cualquier momento en que surja el motivo: se inicia ante la Corte, se declara la formación de causa y se crea el tribunal especial que deba conocer del supuesto. He aquí una diferencia, pues en Apatzingán, respecto del mismo supuesto, o respecto de los mismos individuos, parece que sólo cabe al finalizar en su cargo, no antes, a excepción, cuando se trate de delitos indicados en el artículo 59, cometidos por las suprema corporaciones, y los del 166 cometidos por el Supremo Gobierno, o a instancias del Congreso.

En todo caso, la acusación se remitirá al Congreso, quien de oficio actuará todo lo conveniente, para declarar si ha o no ha lugar a formación de causa, y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien prevea esta declaración y/o de otro modo, formará la causa, la substanciará y sentenciará con arreglo a las leyes.

Otra diferencia se refiere a la extensión de los sujetos. Ante el tribunal de residencia, se substanciarán las causas de los diputados, y las del triunvirato. En Cádiz, las Cortes juzgan a sus propios individuos.

Para analizar los puntos expuestos, hay que ver cuáles son los delitos previstos por el 59 y 166. El primero contempla los delitos de herejía, apostasía y los de estado por indigencia, dilapidación de bienes o caudales públicos. Mientras que el 166, tiene un contenido muy diferente, y merece transcribirse:

Artículo 166:

... no podrá el supremo gobierno arrestar a ningún ciudadano en ningún caso, más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir al detenido, al tribunal competente con lo que se hubiere actuado.

Por todo lo anterior, se desprende que la Constitución de Apatzingán tenía una influencia religiosa muy marcada, toda vez que consideran como conductas prohibidas a la apostasía y la herejía cuando en la actualidad ya no son perseguibles jurídicamente y son elevados a categoría de delitos eclesiásticos.

Es en este sentido que: "nada sorprendente es que este documento consignara la religión católica como religión de Estado, fundamentalmente por dos razones: la larga tradición en este sentido y el hecho de que todos los firmantes eran católicos, entre ellos algunos eclesiásticos"<sup>37</sup>.

Concluyendo, se observa que en la Constitución de Apatzingán no se contemplaba la existencia de responsabilidad administrativa, toda vez que se requería previa declaración del Congreso para que el acusado fuera sometido a la competencia del Tribunal de Residencia, a diferencia de la época colonial, que como ya mencionamos manifestaba los agravios directamente a un juez y no necesitaba la opinión o permiso de otro órgano para declarar la procedencia.

### **II.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824.**

La Constitución de 1824, está formada por ocho títulos, con variado número de secciones y un total de 171 artículos. Es el primer documento que en forma sistemática proporciona un catálogo sobre los sujetos y causas de responsabilidad contempladas en su artículo 38, en el cual se observa la evolución de la técnica legislativa, lo que no había sido tomado en cuenta en los anteriores ordenamientos, toda vez que consagra una nueva forma de fincar responsabilidades a los funcionarios públicos.

---

<sup>37</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax, México, D.F., novena Edición 1985, pág. 75.

En su artículo 38 establece los sujetos que son objeto de responsabilidad, el cual a la letra dice:

\*Artículo 38:

Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer la calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o a la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- II. Del mismo Presidente, por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o que éstos no 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. De los individuos de la Corte Suprema de justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la unión u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de las leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.<sup>38</sup>

El tribunal competente para conocer de las responsabilidades de dichos funcionarios, una vez declarada la causa de procedencia de las Cámaras según el caso, era la Corte Suprema de Justicia y, cuando el responsable fuera miembro de la misma, conocería de esas un Tribunal especial, cuyas atribuciones las determinaba la propia Constitución.

<sup>38</sup> Tena Ramírez, Felipe. op.cit., pág. 172.

En el caso del Presidente de la Federación, Secretarios de Despacho, miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Gobernadores de los Estados, corresponde a cualquiera de las dos Cámaras conocer de las acusaciones respectivas para determinar la formación de la causa y en su caso la suspensión del cargo, para ponerlo a disposición del tribunal competente, esto es, la Corte Suprema de Justicia, o bien si se trata de miembros de esta última, conoce entonces el Tribunal especial integrado por veinticuatro individuos cuyas características y forma de elección se contemplan en la propia Constitución.

En las causas señaladas por el artículo 38 en contra de los Senadores y Diputados, la acusación debía de realizarse ante la Cámara de Diputados, tratándose de los primeros, y ante los Senadores, si se trataba de los segundos, estableciéndose en cada Cámara en gran jurado para declarar la procedencia de la causa; para ser suspendido del cargo y puesto a disposición del tribunal competente (Suprema Corte de Justicia).

Se desprende de lo anterior que el pensamiento de los legisladores se adecuó a la nueva realidad del servidor público al tipificar nuevos delitos, como traición contra la independencia nacional, la forma de gobierno, cohecho y soborno, abandonando así los delitos de apostasía y herejía, que contemplaba la Constitución de Apatzingán; fijando en forma clara los sujetos objeto de responsabilidad, pero no así la responsabilidad administrativa.

#### **II.4. Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836.**

El 23 de octubre de 1835, se señalan los temas que serían motivo de leyes constitucionales. Es importante señalar que, como su nombre lo indica, se

establecieron los principios en que se fundamentaron las siete leyes que posteriormente se expidieron.<sup>39</sup>

La Primera denominada "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", se forma de 15 artículos. Contiene las bases para fijar la nacionalidad y la ciudadanía, su pérdida, suspensión y rehabilitación; la condición de los extranjeros; así como las garantías relativas al proceso legal en materia penal, de propiedad de inviolabilidad domiciliaria, de tránsito y de expresión política; y señala las obligaciones conducentes, entre las cuales descuella, la de profesar la religión patria, la que se adivina pero no se precisa.

La Segunda, numera 23 artículos y se denomina: "Organización de un Supremo Poder Conservador". Contiene como innovación, la creación de ese cuarto poder, formado por cinco individuos, que pueden ser reelectos. Su elección se hará en tres etapas: en primer lugar se iniciarán en las Juntas Departamentales, luego se remitirá el resultado a la Cámara de Diputados, que formulará temas y de éstos, la de Senadores escogerá al agraciado. Se señala los estipendios y tratamientos para sus miembros, los requisitos que deben llenar y sus funciones. Éstas por cierto, son tan poderosas, que pueden llegar a declarar la nulidad de los actos y leyes de los otros tres poderes, como control de constitucionalidad, mediante excitativa de los poderes no afectados, aún del propio en el caso de leyes; declara la incapacidad física o moral del Presidente; suspender y rehabilitar al legislativo y el judicial; "declarar la voluntad de la nación"; ordenar al Presidente, la renovación del gabinete. Sus relaciones no pueden ser desobedecidas, a riesgo de constituirse en reo de "crimen de alta traición"; el Supremo Poder descrito, sólo es responsable ante Dios y la opinión pública, no merece comentarios, pero creo que no ha de haber sido de la gracia del caudillo presidente.

---

<sup>39</sup> Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., segunda Edición, 1994, pág. 42.



La Tercera Ley tiene 58 artículos y se refiere al Poder Legislativo, que es bilateral. Los Diputados serán electos conforme lo determine una ley y calificada la elección por el Senado. La composición de éste se iniciará por la Cámara de Diputados, el Gobierno de Junta de Ministros y la Suprema Corte, quienes elaborarán listas de candidatos que se enviarán a las Juntas Departamentales; éstas elegirán y la calificación la hará el Supremo Poder Conservador. Se señala, cómo se han de verificar las sesiones, la formación de las leyes, las facultades y prerrogativas inherentes, así como el funcionamiento de la diputación permanente.

La Cuarta Ley expresa 31 artículos. Se contrae al ejecutivo, que se deposita en el Presidente de la República, que dura ocho años en su cargo y puede ser reelecto; su elección es tan complicada o más que la de los Senadores. Se mencionan sus prerrogativas, funciones y limitaciones, estará asistido de un Consejo de Gobierno y de cuatro Ministros.

La Quinta Ley se refiere al Poder Judicial y consta de 51 artículos. Se ejerce por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos, los Tribunales de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia. La nominación de los miembros de la primera es tan engorrosa y complicada, como la del Presidente y Senadores; se expresan las funciones relativas y se dan prevenciones de procedimiento.

La Sexta Ley, que acaba con el sistema federal, habla de la "división del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos" consta de 31 artículos. Ya no habla de Estados, ahora son Departamentos y en acuerdo del Consejo se fijan las funciones de los Gobernadores en siete individuos, que se elegirán como los Diputados; al frente de los Distritos, habrá prefectos; y de los partidos, Subprefectos. En las capitales y poblaciones de importancia, funcionarán ayuntamientos de elección popular, con alcaldes, jueces de paz, etc.

Finalmente, la Séptima Ley consta de 6 artículos y prescribe la forma de variar la Constitución. A lo anterior, cabe agregar 8 artículos transitorios.

Como único comentario, debe destacarse el nacimiento del sistema centralista o régimen unitario; la adición de un cuarto poder monstruoso y una organización tan compleja que era impracticable.

## II.5. Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843.

En 1843, las Cámaras de Diputados y Senadores hicieron muchos alardes de reformas constitucionales, pero no llegaron a cosa alguna. En Guadalajara se levantó Paredes Arrillaga, siendo secundado más tarde por Valencia en la Ciudadela de la Capital y por Santa Anna en Perote. Luego, juntos los tres, elaboraron el Plan de Tacubaya, que entre otras cosas, aspiraba a las ya muy enunciadas reformas constitucionales.

Conforme a las Bases de Tacubaya, se convocó a un Congreso Constituyente, que inició su cometido el 10 de junio de 1842. Se compuso de liberales en su mayoría, puros y moderados, así como de conservadores.<sup>40</sup>

En la apertura, Santa Anna se mostró claramente por el centralismo. Se formuló un primer proyecto de Constitución, en el que sin mencionar la palabra "federación" por su contenido se sugería marcadamente este régimen.

Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo, confeccionaron un voto disidente, conocido como el "Voto de la Minoría", en el que aparte de mejorarse el proyecto en muchos sentidos, en su artículo 20, valientemente y sin cortapisas, se dice que el sistema es "federal"; y se da ya el punto de partida del Juicio de Amparo. El proyecto se declaró sin lugar a votar y volvió a la Comisión.

<sup>40</sup> Gutiérrez de Velasco, Manuel, Historia de las Constituciones Mexicanas, Ed. Instituto de Estudios Sociales, Guadalajara, México, primer Edición, 1978, págs. 123-124.

El 2 de noviembre de 1842 se formuló un segundo proyecto que tampoco prosperó no obstante su intención conciliatoria y ahí quedó la labor de esos Diputados, pues mañosamente Santa Anna abandonó el poder en manos de Don Nicolás Bravo y éste desconoció al constituyente. Para completar la maniobra, Bravo nombró a ochenta "notables" que formaron la "Junta Nacional Legislativa" y emitieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que sancionó Santa Anna, vuelto ya al poder el 12 de junio de 1843.

Este documento, se compone de once títulos y 202 artículos. En su parte dogmática insiste en la intolerancia religiosa y contiene un amplio catálogo de derechos individuales. En su parte orgánica, subsiste el régimen centralista. Mejora en mucho la de 36, entre otras, deja a un lado al Poder Conservador, pero en otras continúa en sus principios fundamentales.<sup>41</sup>

#### II.6. Acta de Reformas del 18 de Mayo de 1847.

Desde 1843, las bases constitucionales no sufrieron alteración alguna, salvo ciertas modificaciones con relación a la elección de los Senadores.

Cuando Paredes llegó a Poder, convocó a un Congreso Nacional Extraordinario, con funciones constituyentes que nada pudo hacer, pues el general no satisfizo ni a quienes lo habían llevado al poder. Ante tales circunstancias, Salas y Gómez Farías pidieron el retorno de Santa Anna. El General Salas restableció la vigencia de la Constitución de 1824, terminando así el periodo de las cartas centralistas; también convocó a un constituyente que, además, era algo así como Congreso Ordinario.

---

<sup>41</sup> González Oropeza, Manuel, Servidores Públicos y su Responsabilidad Constitucional, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F. segunda Edición, 1987, pág. 121.

El país había sido invadido por los norteamericanos y Santa Anna que había vuelto, se fue a combatirlos mientras Gómez Farías buscaba dinero para sufragar los gastos de la guerra y, claro, sólo lo encontró en las propiedades del clero. Santa Anna dejó a un lado el fusil que empuñaba contra el yanqui y vino a ayudar al clero, dejando sin efectos las providencias de Gómez Farías, y también a éste, pues suprimió la Vicepresidencia.

Mientras los tiros invasores se oían venir desde el Golfo, el Congreso en sus funciones constituyentes se dividía, pues aún cuando de momento todos estaban conformes en que cumplieran con los requisitos que él mismo estableció para su revisión, la Comisión relativa se desintegró; la mayoría de sus miembros signaron un dictamen proponiendo la vigencia de la del 24 "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso"; y la minoría que se convirtió en voto particular, porque nada más lo firmó Don Mariano Otero.

Este voto, signado el 5 de abril de 1847, es de contenido histórico-jurídico, pues aceptando la Constitución del 24, propone las siguientes reformas:

- La definición de ciudadano, sus derechos y obligaciones;
- La inclusión de las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad;
- Un sistema más sencillo de escoger altas autoridades, que casi llega a la total elección directa;
- La desaparición de la Vicepresidencia y la responsabilidad oficial del Presidente;
- La reiteración absoluta del régimen federal;

- El control de la constitucionalidad de las leyes a moción autoritaria y por vía mixta, que procesalmente inicia y concluye jurisdiccionalmente, pero que en el fondo y en el intermedio del proceso, se resuelve parlamentariamente y;
- El artículo 19, que expresa lo que tradicionalmente es la piedra angular de nuestro Juicio de Amparo, que se conoce como "Formula de Otero", misma que señala: "Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativos y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general de la ley o del acto que lo motivare".<sup>42</sup>

Tal era la fuerza de la opinión de Otero, que puesto el negocio a discusión y votación, se aprobó el "Acta Constitutiva y de Reforma" de 18 de mayo de 1847.

## II.7. Constitución Política de la República Mexicana del 5 de Febrero de 1857.

En el antecedente más importante del sistema de responsabilidades, ya que históricamente se considera el primer ordenamiento mexicano, que establece un título exclusivamente referido a las responsabilidades en las que pueden incurrir los funcionarios públicos, se encuentra el denominado "*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*".

La Constitución de 1857 plasmó a propuesta del Diputado Marcelino Castañeda, un procedimiento de responsabilidad basado en la existencia de dos jurados con funciones de juzgador cada uno. La Cámara de Diputados como jurado de instrucción, determinaría la presunta responsabilidad del servidor

---

<sup>42</sup> Gutiérrez de Velasco, Manuel, Op. Cit., pág. 50.

público, mientras que la Suprema Corte de Justicia ante la eliminación del Senado, fijaría mecánicamente la sanción prevista en las leyes.<sup>43</sup>

Fue Castañeda, quien también incluyó en el artículo 103 de la Constitución de 1857, que los Gobernadores de los Estados podían ser sujetos de responsabilidad política "por infracción de la Constitución y Leyes Federales". Lo anterior es válido, tratándose de la llamada responsabilidad política por comisión u omisión de actos denominados como delitos oficiales. Sin embargo, por lo que respecta a la responsabilidad penal surgida por la comisión u omisión de delitos del orden común, el procedimiento denominado de desafuero, gozaba de la decisión del gran jurado.

En el sistema de la Constitución de 1857, imperó el argumento de que la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de único poder reconocido por la imposición de todo tipo de penas, gozaba de competencia propia para desempeñar tal función, en contraste con el desaparecido y aristocrático Senado.

Este sistema en consecuencia, negó la idoneidad del sistema americano, en el que con la existencia del Senado si la categoría de juez político se asignaba a la Suprema Corte de Justicia, ésta podía desestabilizar a los demás poderes, lo que afectaría fácilmente a la Cámara de Representante que tenía menos integridad y se verían fácilmente influenciados ante el prestigio político de dicha Cámara por lo tanto, el Senado tenía que ser la contraparte por ser igualmente prestigiosa, siendo este el órgano juzgador más viable.<sup>44</sup>

Por su parte, esta Constitución, determina que el Presidente de la República durante su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria,

<sup>43</sup> Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Ed. Colmex, México, D.F., primera Edición, 1956, págs. 1102-1103.

<sup>44</sup> González Oropeza, Manuel, Las Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Mexicano, Ed. UNAM, México, D.F., S/E, Anuario Jurídico XI, 1984, pág. 29.

M.A.

violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Así también, establece el principio del antejuicio, también denominado "Declaración de Procedencia", es decir, se determinaba que el Congreso erguido como Gran Jurado, podía declarar por mayoría absoluta de votos si procedía o no contra el acusado si el delito fuera del orden común, en caso afirmativo, el acusado quedaba por ese solo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

Por otra parte, esta Constitución, regula el juicio político para el caso de delitos oficiales, en donde el Congreso actúa como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación declaraba, por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable; si la declaración era absolutoria, éste continuaría en el ejercicio de su encargo, en caso contrario, sería separado del mismo inmediatamente y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la cual procedería a aplicar la pena que la ley establecía para el caso concreto. Si el funcionario era encontrado culpable del delito o faltas oficiales era improcedente el indulto.

Se consideraban delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad. Por lo demás, sólo podía exigirse responsabilidad al funcionario durante el tiempo de su encomienda y hasta un año después de concluiría. En las demandas de orden civil, ningún funcionario tenía fuero o inmunidad.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Constitución de 1857, Constituciones de los Estados, Prólogo y Estudio Previo de Enrique Lomera Pallares, Edición. Facsimilar de la Comisión Nacional, México, Ed. PRI, págs. 16-17.

Finalmente, es conveniente mencionar que, el 3 de noviembre de 1870 se creó la Ley Reglamentaria denominada "Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios de la Federación", que contemplaba como delitos oficiales los mencionados anteriormente. Aún cuando en ella se hablaba de delitos oficiales, las conductas que en las mismas se describen no podían configurarse como delitos<sup>46</sup>, ya que se hablaba expresamente, como infracciones, omisiones por negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones.

La ley en cuestión fue sucedida por el decreto del 5 de junio de 1896, el cual constituyó una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, misma que aludía al procedimiento en casos de delitos del orden común, que podían ser cometidos por funcionarios públicos durante el tiempo que permanecieran en sus encargos y, en cuanto a los delitos oficiales, no hubo ningún cambio.

En esta ley se denominó al fuero constitucional como fuero licencia para enjuiciar. El texto estuvo vigente hasta que fue expedido y entró en vigor el Código Penal de 1929.

## **II.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917.**

Este ordenamiento estructura el sistema de responsabilidades bajo el Título IV, denominado "*De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*", del cual se desprende que incorpora como sujetos de responsabilidad por delitos comunes, faltas y omisiones en que se incurran en el ejercicio de su encargo político, a los Senadores, miembros del Congreso de la Unión y al Procurador General de la República, así como a los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y leyes federales.

<sup>46</sup> Fernández Delgado, Miguel Ángel, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., S/E, 1994, pág. 41.



Eran considerados como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad, los cuales serían juzgados por el Senado a través del juicio político en el que la Cámara de Diputados planteaba la acusación ante los senadores quienes dictaban sentencia una vez agotados los procedimientos normales del proceso, como lo era el oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar o descartar su probable responsabilidad.

El Presidente de la República sólo podía ser acusado ante la Cámara del Senado como si se tratará de un delito oficial, sin embargo goza de inmunidad por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo, excepto los delitos graves del orden común. Establece que los funcionarios judiciales, incluyendo a los Ministros de la Suprema Corte, pueden ser destituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República.

Niega, también, la gracia del indulto y establece el término de un año contado a partir de concluir el encargo público para exigir la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, así mismo niega el fuero en demandas del orden civil.

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 28 de diciembre de 1982, se establecen nuevas bases respecto de la responsabilidad de los funcionarios públicos, toda vez que el Título IV de la Constitución de 1917, denominado anteriormente "*De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*", ahora se menciona como "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*", todo ello con la finalidad de inculcar un espíritu de servicios a la sociedad por parte de los trabajadores al servicio del Estado; asimismo se unificó un sistema más completo con relación a las responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que por primera ocasión se contempla en el

17

ámbito constitucional la existencia de la responsabilidad administrativa en su artículo 113 de la Carta Magna, ya que establece nuevas bases de responsabilidad del servidor público y actualiza este sistema de acuerdo a las demandas de la población, estructurándola bajo cuatro modalidades, que son: responsabilidad penal, civil, política y administrativa.

Uno de los cambios más importantes que se ve reflejada en este Título IV, es la sustitución del término de *funcionario público* por el de *servidor público*, con lo que se observa que se quiso cambiar la filosofía de la materia, para subrayar la idea de que el funcionario es ante todo un individuo obligado a servir a la sociedad, por lo que se denomina como sujeto de responsabilidad a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán los responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, estableciendo la obligación del Congreso Federal y de las Legislaturas Locales de legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos así como de las sanciones a las que se harían acreedores y, clasifica las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en cuatro categorías: administrativa, política, penal y civil estableciendo que cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos que incurran en algún tipo de responsabilidad.

Finalmente, dispone los principios rectores del Juicio de Procedencia para el caso de la comisión de delitos comunes y, establece que las obligaciones de los servidores públicos deben estar orientadas a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Prevé los casos en los cuales prescriben las responsabilidades de los servidores públicos y, por último, se elimina la distinción entre delitos comunes y delitos o faltas oficiales.

## II.9. Ley de Responsabilidades de 1940.

Esta Ley fue publicada el 21 de febrero de 1940, en la segunda sección del Diario Oficial, consta de una exposición de motivos; tiene 111 artículos y 6 transitorios a diferencia de la Ley de 1870, que nada más constaba de 11 artículos y la de 1896 con 64 artículos.

En la exposición de motivos de esta Ley se afirma:

"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, en 3 de noviembre de 1870 y en 20 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular".

"También la Constitución Política que actualmente rige, expedida en el año de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva, aclarando, en su artículo 16 transitorio, que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones que empezaría el 1º de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades".

"No obstante estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya aplicarse en su integridad, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no ha sido dictada, no obstante de que han transcurrido, desde entonces, veinte años".

Como bien dice esta última parte, transcurrieron 20 años sin que se publicara la Ley Reglamentaria en cita, sin embargo entre 1917 y 1940 se juzgaron algunos casos de responsabilidad de funcionarios públicos y para ello se aplicó el Código

Penal de 1929 que contenía cinco capítulos del Título denominado "De los Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos" en esos capítulos se comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, es decir, delitos comunes, salvo el capítulo XV que se refería a los delitos que podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

Al publicarse el Código Penal de 1931 en sus cinco capítulos del Título X reguló los delitos de los funcionarios públicos sin distinción de que fueran altos o no, o sea eran delitos comunes, este código no hace referencia a los delitos de altos funcionarios y al no hacerlo no podían juzgarse a los delitos llamados oficiales, por esta razón, se volvió a una situación similar a la de 1870 y se aplicó la Ley de Responsabilidad de 1896 hasta que no existiera una ley reglamentaria de la constitución de 1917, por ese vacío se deduce que el Presidente Cárdenas y ante los problemas políticos de 1935, dictó una ley sobre la materia que entró en vigor el 28 de febrero de 1940, que, por cierto fue muy criticada por la doctrina.

Así lo hace Raúl F. Cárdenas al indicar "... la Ley, a la que se dio tanta publicidad en la que tanto se espero para combatir la corrupción, fue tan poco afortunada, que nada más justificado que su derogación... nuestros legisladores de 1939 no tenían por qué copiar una Ley, ya inaplicable (se refiere a la Ley de 1896), como lo hicieron"<sup>47</sup>. "La Ley de 1940 copió con pequeñas diferencias de redacción, el capítulo III en cuestión, y el artículo 34, en los mismo términos que en el artículo 24 de Ley de 1896"<sup>48</sup>.

Así también se critica que esa Ley confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el fuero para separar al funcionario de su encargo y luego ser juzgado en los tribunales comunes situación que es

---

<sup>47</sup> Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, México, D.F., Edición Oficial, 1979, Tomo XI, pág. 778.

<sup>48</sup> Ibidem pág. 779.

contraria al conferido del artículo 21 constitucional que concede el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público.

Por lo que respecta al Juicio Político, en esta Ley se cometió el error de copiar los capítulos IV y V de la Ley 1896 en contradicción con lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, en la cual da competencia a la Cámara de Diputados para instruir el procedimiento en juicios políticos cuando son acusados los altos funcionarios, y a los que realmente correspondería seguirlos es a la Cámara de Senadores.

El Título Primero que se denomina "Disposiciones preliminares", cuenta con un sólo capítulo y doce artículos. En el artículo primero expresa que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados.

En el artículo 2º se conceptúa como altos funcionarios de la Federación: al Presidente de la República; los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Autónomos (suprimidos por la reforma constitucional del 23 de septiembre de 1974), y el Procurador General de la República. También se hacía referencia a los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

El artículo 3º, coincide en su contenido con la Constitución, en el sentido de que el Presidente de la República solo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El artículo 4º establece el período en el que a funcionarios y empleados sólo se les pueda exigir responsabilidad durante su encargo y dentro de un año después.

1.1

En la disposición marcada con el número 5 se refiere a sanciones y reparación del daño.

El artículo 6º se refiere a las demandas de orden civil, donde no hay fuero para funcionarios públicos.

En el artículo 7º se da intervención al Ministerio Público para las averiguaciones por delitos o faltas oficiales.

En el artículo 8º se establece la denuncia popular.

La disposición contenida en el artículo 9º es una repetición del artículo 5º de la Ley de 1896, que va en contra de la disposición establecida en la Constitución vigente en su artículo 21, contrario a lo que establecía la Constitución de 1857 de que las autoridades judiciales eran las que investigaban y juzgaban al infractor, es decir, que no existía el Ministerio Público.

En el Título Segundo que esta Ley denomina como "De los delitos y faltas oficiales" en su Capítulo Primero denominado "De los altos funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislaturas Locales", que corresponde al artículo trece que enumera los delitos de los altos Funcionarios de la Federación, funcionarios señalados en el artículo segundo de esta Ley, que coinciden con los de la Ley Juárez y que se mencionaron en el inciso correspondiente de este trabajo y en los que afirmamos que están redactados en forma muy general y abstracta.

El artículo 11 es categórico al determinar que los altos funcionarios de la Federación no gozan de fuero constitucional tratándose de delitos comunes, delitos, faltas oficiales y omisiones y hay que destacar que a continuación esta disposición hace o remarca que estos ilícitos se den durante el desempeño de sus funciones o con motivo de algún empleo, cargo público o comisión.

En el Capítulo II de este Título denominado "De los Delitos y Faltas Oficiales de los de más Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal", se encuentra en el artículo 18, cuyo contenido es inmenso, ya que consta de setenta y dos fracciones, se comenta por diferentes autores una inmunidad tácita, para los altos funcionarios de la Federación, porque tales delitos oficiales contenidos en el citado artículo dieciocho son atribuidos en forma equivocada a los demás funcionarios no mencionados en su artículo segundo.

Por lo que se refiere al Título Tercero, tanto del Capítulo Primero al Quinto que comprende este Título, su redacción es bastante similar y hasta se puede afirmar copiados de la Ley de 1896, que ya vimos en el inciso correspondiente al analizar la referida Ley, estos capítulos se denominan de las secciones instructoras; de procedimiento en los casos de delitos del orden común; del jurado de acusación; del jurado de sentencia y el último denominado disposiciones generales.

El Título Cuarto está constituido por dos capítulos, este Título se refiere al procedimiento que debe seguirse para los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

El Capítulo Primero, cuya denominación es "De la Incoación del Procedimiento", contiene el artículo 70 que menciona que tratándose de funcionarios públicos, de funcionarios o empleados que manejen valores, el Juez deberá dirigirse a la autoridad de quien dependa el nombramiento de ese funcionario, mediante oficio, decretando en su caso la aprehensión de ese funcionario, para que lo ponga a su disposición.

En el artículo 73 se hace referencia al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, al cual el juez que conozca remitirá el expediente integrado.

El Capítulo II de este Título Cuarto que comprende los artículos 74, 75 y 76 se refieren a las disposiciones que deben de tenerse en cuenta para incoar el procedimiento a los funcionarios que estén acusados por delitos oficiales.

Por lo que respecta al Título Quinto, reglamenta todo lo referente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos y la forma de integrar el mismo.

El artículo 79 ordena que este jurado se integrará con siete individuos, estaba representado de la siguiente manera: un servidor público ya sea de la Federación, del Distrito Federal o del Estado respectivo; un representante de la prensa; uno de las profesiones liberales pero que no fuera servidor público; un profesor; un obrero; un campesino y un agricultor, industrial o comerciante.

Este jurado que no sirvió absolutamente para nada, en relación a lo que en teoría originalmente se pensó, en la participación el pueblo, para juzgar a los funcionarios públicos, únicamente según se afirma sólo condenó a policías y carteros, de aquí que fue conocida como la Ley de los Carteros sin agregarle la de Policías ya que eran los únicos empleados que consignó y se afirma que a los altos funcionarios jamás lo hizo.

La integración del jurado de responsabilidades se prevé en el Capítulo Tercero de este Título desde la forma de hacer la insaculación, sorteo de los jurados y las reglas como debe actuar el mismo, que comprende del artículo 91 al 98.

En cuanto al Título Sexto llamado "Disposiciones Complementarias", en su Capítulo I se refiere a la remoción de los funcionarios judiciales y Capítulo II que es el último de esta Ley se denomina "Investigaciones del Enriquecimiento Inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos", el cual abarca del artículo 103 al 111.



**II.10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 28 de Diciembre de 1982.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, siendo la que estuvo vigente hasta el día trece de marzo de dos mil dos, con modificaciones y adiciones, actualmente rige, con la salvedad otorgada en el artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como objeto reglamentar ciertas conductas a fin de que los servidores públicos desempeñen las funciones encomendadas por el Estado, dentro de un marco de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, estableciendo claramente las obligaciones políticas y administrativas de los mismos, las responsabilidades que incurren en caso de incumplimiento, los medios para identificarlas, así como las sanciones y procedimientos administrativos para aplicarlas.

Con esta ley se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual actúa o actuaba como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y aplicar la sanción administrativa correspondiente. Este ordenamiento dio facultad a la entonces Contraloría General de la Federación para imponer las sanciones disciplinarias que resultaran necesarias, a fin de llegar a una buena administración. Dichas sanciones comprendían la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República; sanción económica, misma que no podía exceder de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o el daño causado por su comportamiento ilícito; inhabilitación por resolución judicial para volver a desempeñar un encargo o comisión en el servicio público, hasta por veinte años; así como, amonestación o apercibimiento privado o público, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

Esta ley ha sufrido diversas modificaciones desde su creación en el año de 1982, y finalmente la más reciente que es del trece de marzo de dos mil dos, por lo que a continuación se mencionan las más importantes.

El 21 de julio de 1982 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante la cual fue modificado el artículo 47 el cual en su primer párrafo, quedó como sigue:

\*Artículo 47:


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

Actualmente el artículo 47 de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue derogado conjuntamente con la misma, quedando comprendido de la siguiente manera en el artículo 7º como a continuación se indica:

\*Artículo 7:

Será responsabilidad de los sujetos de esta Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.\*

En este artículo se señala en qué consiste la responsabilidad administrativa desde el punto de vista del servicio público y cuyo cumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones que correspondan.



Incorre en responsabilidad administrativa, nos dice el precepto en comento, el servidor público que no cumple con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observadas en el desempeño cargo u comisión que les es otorgado.

Este artículo establece en veinticuatro fracciones las diversas hipótesis o tipos administrativos que debe cumplir todo servidor público, las cuales consisten tanto en obligaciones de hacer como en obligaciones de no hacer, y cuya inobservancia dará inicio al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, para que en su caso se impongan las sanciones que procedan de conformidad con el artículo 13 de la ley en comento.

#### **II.11. Reforma de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 24 de Diciembre de 1996.**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tuvo una modificación en diciembre de 1996.

El artículo 48, de este ordenamiento, fue reformado por el artículo 3º del Decreto del 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1997 para quedar como sigue:

**\*Artículo 48:**

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

Actualmente el artículo 48 de la citada ley fue derogado y en su lugar se encuentra sustentando lo mencionado en el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar de la siguiente forma:

*U.S.*

**\*Artículo 5:**

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:  
Secretaría: A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo...\*

Aún y cuando estas reformas se llevaron a cabo en los años de 1997 y 2002, fue procedente la primera de ellas, puesto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación había cambiado su denominación por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, desde el cambio de administración, es decir, desde el 1º de diciembre de 1994.

El artículo 60 fue reformado por el artículo 3º de acuerdo al Decreto del 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1997, para quedar como sigue:

**\*Artículo 60:**

La Contraloría Interna de cada Dependencia o Entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.\*

Actualmente el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue derogado de fecha mediante Decreto del fecha 13 de marzo de 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, para quedar como sigue:

**\*Artículo 4:**

Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República\*

Estas reformas fueron muy adecuadas, pues establecen una redacción sencilla y por lo mismo claramente entendible, que las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades son competentes para imponer sanciones disciplinarias, sin hacer alguna distinción de competencia, inclusive usa la palabra adecuada de "imponer sanciones disciplinarias", como puede ser cualquiera de las establecidas en el artículo 13 de la ley en la materia. Lo anterior, sin duda, fortalece el funcionamiento jurídico de las diversas Contralorías Internas, denominados actualmente Órgano Interno de Control y, a la vez, los obliga a instruir mejor los procedimientos administrativos disciplinarios y como consecuencia a elaborar mejor las resoluciones administrativas en las que impongan sanciones, ya que con las reformas legales que se comentan, tienen o tenían la facultad de imponer todo tipo de sanciones administrativas, incluso las económicas.

Es procedente ampliar el comentario para hacer notar la importancia del Decreto de 18 de diciembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 del mismo mes y año, el cual, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor el 1º de enero de 1997, ya que con el mismo se logra, entre otras cosas, una verdadera desconcentración de funciones para los Órganos de Control Interno de las Dependencia y Entidades, y por otra parte un verdadero control administrativo por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues a partir de que entro en vigor dicho Decreto los Contralores y los Titulares de Auditoria, de Quejas y de Responsabilidades dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Dentro de las funciones que se desconcentran a los órganos internos de control se encuentra la competencia para que realicen la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales.

102

El Decreto del 18 de diciembre de 1996, reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de las Entidades Paraestatales y por supuesto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se reformó la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para darle la facultad al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los Titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de dichos Órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales representando al titular de dicha Secretaría.

Por otra parte, como ya se ha comentado, también fue reformado el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la finalidad de corregir el nombre de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, toda vez que anteriormente se denominaba Secretaría de la Contraloría General de la Federación; sin embargo, no obstante lo anterior no se corrigió los demás artículos de la Ley en que se hace referencia a la anterior Secretaría, llevándose a cabo dicha adecuación hasta el día trece de marzo de 2002, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación.

De igual manera, con el decreto de 1996 se reformó la fracción VI del artículo 56, a fin de otorgarles facultades a los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades para aplicar sanciones económicas sin hacer ninguna distinción sobre el monto de las mismas, por lo que, con dicha reforma, los

Órganos de Control Interno pueden imponer sanciones económicas sin importar su monto.

El artículo 57 también fue reformado con el Decreto en comento, a fin de modificar su redacción y, de esta manera, establecer claramente las facultades de las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades, para determinar si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes.

En este tenor, se puede observar, que mediante el Decreto a que se hace referencia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la vez que desconcentra las funciones jurídicas hacia los Órganos de Control Interno de las diversas Entidades o Dependencias, también ejerce un control administrativo y presupuestal directo y total, con lo anterior se fortalecen, ya que tienen competencia para instruir los procedimientos administrativos disciplinarios, determinar si existe responsabilidad administrativa o no, e imponer cualquier tipo de sanciones disciplinarias e inclusive la sanción económica sin limitación de monto.

Todo lo referido en este apartado son las disposiciones legales más importantes, con sus respectivas reformas, en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos se refiere.

Una vez conocidos y comentados los antecedentes constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país, en el siguiente capítulo se realizará el análisis jurídico respecto a estas mismas personas.

## **CAPÍTULO III**

---

# **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

---

1.1.



## CAPÍTULO III

## RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

## III.1. Definición de Responsabilidad Administrativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, a quiénes se reputan como servidores públicos, qué actos u omisiones (los que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones) ameritan la aplicación de sanciones administrativas, así como las obligaciones de éstos, remitiéndonos en este caso a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La mencionada ley en el Título Segundo regula las responsabilidades administrativas, estableciendo los sujetos y obligaciones del servicio público, las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, como ya se indicó en el capítulo anterior el artículo 7, párrafo primero de la ley en comento, quedó como a continuación transcribe:

## \*Artículo 7:

Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en servicio público.\*

Por lo tanto, podemos darnos cuenta de que la legislación no define a la responsabilidad administrativa sino únicamente a los sujetos que incurren en responsabilidad, sus obligaciones y las sanciones a que se hacen acreedores en caso de no cumplir con las mismas.

Aut

Analizaremos los elementos que nos da la ley para poder dar una definición y así poder apreciar esta figura jurídica. Tanto la Constitución como la ley señalan que se trata de actos u omisiones de los servidores públicos; se habla de una afectación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; y todo esto debe ser cuando se encuentre desempeñando su empleo, cargo o comisión. Podemos entender por:

- ✓ "Responsabilidad: Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado.
- ✓ Acto: Manifestación de voluntad o de fuerza.
- ✓ Omisión: Abstención de hacer o decir.
- ✓ Legalidad: Calidad de legal.
- ✓ Honradez: Proceder recto, propio del hombre probo.
- ✓ Imparcialidad: Falta de prevención o designio anticipado a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder rectamente.
- ✓ Eficiencia: Facultad y virtud para conseguir un efecto determinado."<sup>49</sup>

Comprendidos estos conceptos, se puede definir a la responsabilidad administrativa como la obligación del servidor público de observar una actitud de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que los actos u omisiones contrarios a estos principio serán sancionados por la ley.

---

<sup>49</sup> Palomar de Miguel, Juan, Op. Cit., págs. 1188, 38, 939, 780, 675, 689 y 489.

### III.2. Personas Sujetas a Responsabilidad Administrativa.

El artículo 108 constitucional establece que los servidores públicos que incurren en responsabilidad son los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y el Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, los servidores del Instituto Federal Electoral, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Además, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2º, adiciona que también tienen responsabilidad todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, debido a su importancia y a la relación que guardan con la prestación de los servicios públicos, como la de su situación patrimonial ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estableciéndose en el "Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la ley de la materia"<sup>50</sup>.

Gabino Fraga nos dice que el funcionario es el individuo investido de un cargo público en los términos que las leyes lo determinan, por lo que aquel que no cumpla con los requisitos de la ley solamente será un funcionario de hecho, y no de derecho.

Podemos entender que el cargo es el que le otorga las facultades para desempeñar el mismo al funcionario, para lo cual éste debe ser designado

---

<sup>50</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 4 de abril de 1997.

conforme a los requisitos que establece la ley correspondiente, de lo contrario no tendrá las facultades del mismo y por consiguiente no puede ser considerado como funcionario. En materia de responsabilidades será considerado como funcionario aquel que ostente el cargo habiendo cumplido con lo estipulado en la ley.

Ahora bien, la calidad de servidor público la da el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, sea éste de cualquier naturaleza, es decir, "ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios"<sup>51</sup>.

Se puede apreciar que la ley no es limitativa al señalar quienes son sujetos de responsabilidad, ya que abarca a todos los individuos que trabajen en los órganos del Estado, sin importar la jerarquía del empleo, cargo o comisión que desempeñen.

### III.3. Autoridad Administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reconoce la existencia de la facultad disciplinaria y de una estructura especial para hacerla efectiva, toda vez que la misma establece que se debe de entender por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente, los cuales aplican las sanciones impuestas por los Órganos Internos de Control en cada una de las dependencias, todo ello en los términos del artículo 4 y 21 de la Ley en la materia.

Sirve de apoyo, lo que establece la Exposición de Motivos de la Ley en comento y que a la letra dice:

<sup>51</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis, Op. Cit., pág. 198.

11

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

"... derivado del esencial dinamismo de la organización de las funciones del Estado, se ampliaría el espectro de las autoridades competentes para aplicar la Ley, en concordancia con las reformas efectuadas en diferentes años a nuestra Carta Fundamental y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos legales. De ese modo, se incluirían como autoridades competentes para aplicar la Ley, entre otras, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias..."

La facultad disciplinaria dentro de la Administración Pública Federal corresponde al titular de cada dependencia, por lo tanto, de acuerdo con los Reglamentos Interiores de cada Dependencia y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos su competencia en materia disciplinaria la ejerce el titular mediante los Órganos de Internos de Control, anteriormente denominados Contralorías Internas o Unidades de Contraloría.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) podrá aplicar sanciones en los siguientes casos:

1. Cuando los servidores públicos de la misma incumplan con lo establecido en el artículo 8 de la ley en comento, conforme a lo señalado en el artículo 12 de la Ley invocada.
2. Infracciones cometidas por los contralores internos y/o los titulares de las áreas de auditoría, quejas y/o de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores o que al hacerlo no cumplan con lo estipulado por la ley de la materia o bien por actos u omisiones que impliquen responsabilidad, por disposición del artículo 17 de la Ley en la materia.

3. Cuando por la naturaleza de los hechos o la gravedad de estos, la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento e imponer las sanciones administrativas correspondientes, ésto en los términos del artículo 18 de la ley multicitada.

#### III.4. Competencia Administrativa.

"La competencia es la aptitud legal que tiene un órgano para actuar, en razón del lugar, la materia, el tiempo y el grado"<sup>52</sup>.

Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la rama ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

Ahora bien, como señala el Prof. Uruguayo Sayagués Laso: "la competencia puede definirse como la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos"<sup>53</sup>.

La competencia en Derecho Público equivale a la capacidad del Derecho Privado. Sin embargo se diferencian en que en Derecho Privado la capacidad es la regla, y la incapacidad la excepción. La competencia en Derecho Público es la excepción, la regla es la incompetencia.

<sup>52</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pág. 35.

<sup>53</sup> Citado por Rodríguez Huertas, Olivo, Op. Cit., pág. 24.

1.1.

Por su parte, existen tres principios básicos que son aplicables en materia de competencia de los órganos administrativos:

a) **La competencia debe surgir de una norma expresa:**

Para saber si un órgano administrativo tiene o no competencia para realizar un acto, el intérprete deberá atenerse en primer lugar, al texto de la norma pertinente; si la competencia no surge en forma concreta, debe confrontarse dicha letra con el acto a realizar, a efecto de establecer si la competencia para llevar a cabo éste se desprende o no como una consecuencia lógica del texto de la norma y de la índole principal del órgano o ente.

b) **La competencia es improrrogable:**

El fundamento de este principio reside en que se encuentra establecida en interés público, y en segundo lugar porque surge de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados, ni de la voluntad del órgano en cuestión y;

c) **La competencia pertenece al órgano:**

No a la persona titular del mismo, quien debe limitarse a su ejercicio en los términos que la norma establezca.

Los dos primeros principios tienen, sin embargo, sus excepciones: la avocación y la delegación de competencias.

✓ **La avocación:**

Figura del derecho procesal, la cual tiene aplicación en materia administrativa, especialmente en la organización centralizada de la administración

101

pública. Se produce cuando el órgano superior, de oficio, decide sustituir al inferior en el conocimiento y decisión de un asunto. Es una derivación de la potestad jerárquica, ejemplo de esto se encuentra en el artículo 18 de la ley de la materia.

De este fundamento se desprende que la avocación administrativa no procede respecto de las entidades descentralizadas o autónomas, ya que su vinculación con el órgano superior del Estado no se produce por la jerarquía, sino a través de la supervigilancia establecida en nuestra Ley de Administración Pública.

Conforme a sólida doctrina, la avocación procede en dos casos:

- (1) Cuando la norma aplicable al órgano superior lo autorice de manera expresa;
- (2) En caso de que no existiendo una norma expresa en tal sentido, la facultad objeto de avocación no le fuere atribuida al órgano inferior en mérito a una idoneidad especialmente reconocida, o si no existiera un recurso jerárquico contra la decisión del órgano inferior.

Desde el punto de vista de los efectos, en la avocación el órgano superior asume la competencia como propia, por lo que contra la decisión procede únicamente el recurso normalmente admitido contra los actos del órgano avocante.

✓ **Delegación de Competencias:**

La delegación de competencia por su parte es un instituto de naturaleza excepcional mediante el cual un órgano transfiere a otro el ejercicio de la competencia que le ha sido atribuida legal o reglamentariamente.

101



La delegación implica un desprendimiento de un deber funcional. En este caso la competencia asumida, normalmente va de un órgano superior a uno inferior.

En la avocación como vimos, es un órgano superior que en determinadas condiciones asume una competencia de un órgano inferior.

Asimismo la delegación de competencia, a diferencia de la avocación no tiene por fundamento la potestad jerárquica. Su procedencia sólo es posible en caso de una norma expresa que así lo autorice.

Además, la delegación debe enunciar de forma clara y concreta las atribuciones que comprende. Sin embargo, existen autores que sostienen que la delegación de competencia de un órgano superior a uno inferior, se deriva de un deber implícito en la relación de jerarquía.

### **III.5. Sanción Administrativa.**

Responsabilidad para efectos del procedimiento administrativo, es cuando un servidor público se encuentra obligado a seguir una determinada conducta y se abstiene de realizarla o bien lleva a cabo una contraria a la que debió realizar, esto lo que lo hace acreedor a una determinada sanción por haber incumplido con una obligación que le imponen las distintas Leyes Administrativas.

De esta manera, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece un conjunto de obligaciones que deben acatar todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

Esas obligaciones constituyen el llamado "Código de Ética" en el sector público y el incumplimiento de esas obligaciones tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 13 del mismo ordenamiento.

Estas sanciones pueden ser Amonestación Privada o Pública, Suspensión del Empleo, Cargo o Comisión, Destitución del puesto, de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, Sanción Económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público hasta por veinte años.

Estas sanciones van de las más leves a las más severas, y que a continuación se detallan:

SANCIÓN	DESCRIPCIÓN
<p align="center"><b>AMONESTACIÓN</b> (artículo 13 fracción I de la L.F.R.A.S.P.*)</p>	<p>Consiste en una medida correctiva con la cual se hace un llamado de atención al servidor público con el propósito de encausar su conducta al buen desempeño de sus funciones.</p>
<p align="center"><b>SUSPENSIÓN</b> (artículos 13 fracción II y 21 fracción IV de la L.F.R.A.S.P.*)</p>	<p>Es una sanción que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.</p> <p>Cabe destacar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula dos tipos de suspensión: a) la que tiene el</p>

	carácter de sanción y está prescrita por el artículo 13 y b) la que se establece en el artículo 21 que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida cautelar que no prejuzga sobre la responsabilidad del presunto inculpado.
<b>DESTITUCIÓN</b> (artículo 13 fracción III de la L.F.R.A.S.P.*)	Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado definitivamente del empleo, cargo o comisión que desempeñe en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley.
<b>SANCIÓN ECONÓMICA</b> (artículo 13 fracción IV de la L.F.R.A.S.P.*)	Es la sanción que se impone al servidor público responsable del incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, empleo o comisión, sanción que en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucros obtenidos.
<b>INHABILITACIÓN</b> (artículo 13 fracción V de la L.F.R.A.S.P.*)	Es la prohibición de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y podrá ser de un año hasta diez años si el monto del beneficio o lucro obtenido y/o el daño o perjuicio causado no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite.
<b>*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</b>	

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla recursos administrativos de agotamiento optativos que permiten la impugnación de los actos sancionadores ante el propio Órgano Interno de Control que impuso la sanción administrativa o bien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De esta forma para impugnar las resoluciones sancionadoras administrativas existe el "Recurso de Revocación", el cual es optativo; estos procedimientos de impugnación serán tratados a detalle en el siguiente capítulo.

### **III.6. Inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.**

Al reformarse y adicionarse el texto del Título IV Constitucional (Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982) y establecerse los diferentes tipos de responsabilidad en que puede incurrir el servidor público, y clasificarlos en responsabilidad política y administrativa, trajo aparejado la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, la cual fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, aspecto que ya comentamos en páginas anteriores.

En el Título citado están comprendidos los artículos 109 y 113 que constituyen el marco jurídico de los que podemos denominar la responsabilidad administrativa. El artículo 109, por lo que corresponde a su primer párrafo, la Fracción III en la parte conducente y párrafo subsiguiente expresan:

**\*Artículo 109:**

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores

públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

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

En cuanto al artículo 113 Constitucional, éste nos dice:

"Artículo 113:

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

En la exposición de motivos de la iniciativa de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en una de sus

partes se afirmaba: "La existencia de lagunas legales, una mala tipificación de las conductas que pueden dar origen a responsabilidades, la presencia de inconsistencias o de contradicciones en los ordenamientos legales, pueden favorecer el desarrollo de la corrupción"

La iniciativa trataba de corregir la falta de un sistema que regule mejor la responsabilidad administrativa. Las reformas al Título Cuarto de la Carta Magna establecieron las bases de la responsabilidad administrativa, que se originaría al incurrir el servidor público en actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia: que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

En la exposición de motivos, el legislador expresa que "en el orden federal las responsabilidades administrativas serían reguladas en una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, materia de la presente Iniciativa, y las responsabilidades políticas, así como el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, en una Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia...", teniendo como base constitucional los artículos 109 y 113, ya indicados; este procedimiento no prevé la privación de la libertad del responsable, sanción que sólo puede aplicarse por un juez penal.

El legislador proponía un catálogo de obligaciones para sujetar a todo servidor público, cuya vigilancia de su cumplimiento estaría a cargo de los superiores jerárquicos y de los Órganos Interno de Control en las dependencias y entidades, facultadas para imponer sanciones disciplinarias que a diferencia de la exposición de motivos y de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, se suprimiría el apercibimiento en sus dos modalidades, toda vez que menciona: "En materia de sanciones se propone mantener aquéllas que se han considerado cumplen con su finalidad disciplinaria, y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente. Así estima

ju.

conveniente suprimir el apercibimiento privado o público, y preservar en la Ley la amonestación privada o pública, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del cargo; la sanción económica, y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público,..."

Esta iniciativa también proponía, para combatir el fenómeno de la corrupción en el servicio público, entre otras medidas, la adopción de Códigos de Ética de carácter interno en los que se contengan reglas de conducta, las cuales aspirarían a dar cumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público y, en consecuencia, de las obligaciones que la Ley de la materia les impone.

En este orden de ideas la iniciativa presentada propone ampliar el espectro de las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en concordancia con las diferentes reformas que como ya mencione se han efectuado a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras.

El procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra plasmado en el artículo 21, que a continuación se transcribe:

\*Artículo 21:

La Secretaría, el contrator interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que

jud.

puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere ésta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según corresponda en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado,

*Handwritten signature*



así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de

int.

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 aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Como se deduce este procedimiento es muy general, no contempla en forma particular lo relacionado a la forma de notificar, ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de las pruebas, por lo que tiene que aplicarse en forma suplementaria el Código Federal de Procedimientos Civiles, situación que prevé esta Ley en el artículo 47, que a la letra dice:

**\*Artículo 47:**

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones se observaran las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

La falta de disposición expresa en esta Ley, para un procedimiento que es tramitado por la citada autoridad administrativa, aspecto que debe criticarse, ya que la misma debería de establecer la forma legal de realizar las notificaciones, los efectos de los mismos; en cuanto a la prueba debería, también, especificarse el ofrecimiento, admisión, desahogo y la valoración de las pruebas que se ofrezcan y si el legislador ya se refirió, en el artículo 47 la supletoriedad del Código de Federal Procedimientos Civiles, debería de detallar en forma particular el procedimiento administrativo, marcado en el artículo 21 de este ordenamiento.

Al aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, para subsanar jurídicamente la falta de contenido de una normatividad adjetiva; el ocurrir en forma supletoria al referido Código Federal, trae aparejado incidir lo jurisdiccional en el campo administrativo, ya que este Código regula el proceso civil federal en lo general, para dirimir un juicio concreto, en el cual se va dictar una sentencia; en cambio, el procedimiento administrativo tiene por objetivo un acto de autoridad, mediante una resolución determina la existencia o inexistencia de una responsabilidad administrativa del servidor público.

### III.7. Sustanciación del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades y Resolución.

Al analizar el contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se puede dividir el procedimiento establecido en tres etapas, y que serían las siguientes:

- ❖ Instructora.
- ❖ Procedimental.
- ❖ Resolutoria.

La etapa denominada *Instructora* comprendería la citación (sinónimo de notificación) al presunto responsable a una audiencia, con lo cual se cumple constitucionalmente con la garantía que fija el artículo 14 de la Carta Magna y se le hace de su conocimiento la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan y también se le hace saber el derecho a ofrecer pruebas y a comparecer asistido de un defensor.

En la audiencia administrativa se pueden dar las situaciones siguientes:

- ❖ La no asistencia del servidor público, presunto responsable a la audiencia referida.

11.

- ❖ Cuando el servidor público no solamente asiste, sino que admite o confiesa los hechos.
  
- ❖ Cuando el servidor público niega los hechos que se le imputan, alegando que su conducta estuvo apegada a la Ley o que no participó en los mismos.

En el primer caso la autoridad hará valer lo expresado en el párrafo tercero de la fracción I del citado artículo 21 de la Ley, es decir "tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan." Además de recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles, para aplicar la disposición que contempla la hipótesis concreta, que tendrá como ciertos los hechos de la imputación, pero no por contumacia; sino que se cuenten con elementos que hagan presumible la responsabilidad del servidor público citado y claro, a la no asistencia en el lugar, día y hora señalados, debe de aplicarse una sanción, siempre que para ello se le haya hecho mención del párrafo antes transcrito.

La segunda situación, permite a la autoridad dictar de inmediato la resolución correspondiente, salvo que se presuma que la declaración de aceptación tenga un revestimiento de protección para alguien o algo en especial, por lo que el legislador deja al arbitrio de la autoridad actuante la posibilidad de disponer de la recepción de pruebas que acrediten la veracidad de la confesión, esto de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cabe señalar que dicha aceptación de ser cierta, es un factor de atenuación de la penalidad que se debe de imponer al infractor.

La tercera situación, como se citó, se dará cuando el servidor público niega los hechos que se le imputan, alegando que su conducta estuvo apegada a derecho o que no participó en los mismos. Aunque como veremos más adelante, no sólo basta con la imputación, sino que es necesario tener diversos elementos

probatorios para iniciar el procedimiento administrativo, porque tampoco podrá admitirse que sin ningún indicio comprobable de un hecho posible, se deriven actos de molestia en contra de un servidor público, que tendrían consecuencias de todo tipo, que traen aparejado estos actos.

La segunda etapa sería la *Procedimental*, que comprendería el desahogo de la audiencia, en la que debido al principio de oficiosidad de los sistemas inquisitivos, no es indispensable la denuncia previa, sino que existe la persecución de oficio cuando se dan determinados indicios o hechos que presumen una responsabilidad, para lo cual la autoridad se provee del material o elementos probatorios, para investigar sobre la existencia de la falta y por ello es fundamental realizar diversas diligencias, antes de llegar a la audiencia que señala la Ley.

Aunque el artículo que estamos analizando no especifica que el procedimiento debe tramitarse por escrito, debemos recurrir a los artículos 23 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que establece:

\*Artículo 23:

Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella...."

\*Artículo 24:

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. ..."

Esto indica una característica del Procedimiento Administrativo, debe tramitarse por escrito, esto es fundamental de una normatividad adjetiva y aún que se pueda ocurrir a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles; por lo que considero, que es positivo que todas las actuaciones queden por escrito, ya que esa Ley tiene en algunas de sus partes la libre apreciación para resolver los asuntos, aspectos que para el principio de seguridad jurídica es negativo; la discrecionalidad en la disciplina jurídica nunca ha dado buenos resultados a la sociedad.

En el día y hora señalados para la audiencia de Ley, debe de procederse a tomar la declaración del compareciente, con la exhortación que lo hará bajo protesta de decir la verdad, apercibido de las penas en que incurre si declara con falsedad ante la autoridad actuante; y se le otorgara el plazo establecido para recibir las pruebas que ofrezca y se acordará desahogar las mismas.

La Fracción IV del artículo 21 de la Ley que comentamos, dispone:

\*Artículo 21:

Fracción IV:

... podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a este y a las dependencias o entidad e involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad...."

Esto se refiere, a que en todo caso, que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, no tenga todos elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad, tendrá la facultad para citar a otras diligencias administrativas, en razón de resultar insuficientes los elementos con que cuenta para poder elaborar o emitir una resolución, independientemente de que pueda darse la situación de que surjan otros elementos que se relacionen con una nueva responsabilidad.

12/11/11

No sólo dentro de la etapa procedimental, 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...", como ya lo mencioné, sino que en cualquier momento se puede decretar la suspensión y el efecto es que el servidor público no gozará del sueldo y otros derechos inherentes. Si al concluir el procedimiento se concluye que el servidor público suspendido no incurrió en responsabilidad alguna, la suspensión dictada deja de tener efectos y el servidor público es restituido en el goce de sus derechos laborales, entre otros sería la de cubrirle sus percepciones que no se le entregaron durante el tiempo en que duró suspendido.

La tercera etapa es la que se denominó *Resolución*, que de acuerdo a la fracción III del artículo 21 señala:

**\*Artículo 21:**

...la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes...\*

De lo anterior, en las resoluciones administrativas, como en todas las de naturaleza jurídica, se expresan los razonamientos mediante los cuales se arribó a la conclusión de que el acto concreto se adecua a lo que ordena la Ley, fundando y motivando la misma.

### **III.7.1. Suspensión Temporal de los Servidores Públicos durante el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.**

Ya decíamos en páginas anteriores, que con las reformas constitucionales al Título IV en relación con la responsabilidad de los servidores públicos; en el

artículo 113, se establece la suspensión administrativa, como una de las sanciones que las autoridades puedan aplicar de conformidad con la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe de observarse en el desempeño de empleos, cargos o comisiones.

La disposición contenida en el artículo 113 referido, especifica que las sanciones se deberán de establecer de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y/o perjuicios patrimoniales causados por actos u omisiones que ya indicamos en el párrafo anterior y que señala la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna y fija límites en el sentido de que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Ahora bien, vayamos al examen concretamente de la naturaleza de la sanción denominada suspensión, por principio analicemos qué tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como el contralor interno o el titular del área de responsabilidades son competente para imponer la sanción denominada suspensión.

De la misma forma el artículo 21 fracción V de la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional, indica que en cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al presunto responsable para que concurra en el día y hora fijado para que tenga verificativo la diligencia administrativa, en la que a desahogarse la garantía de audiencia del servidor público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán determinar la suspensión temporal del o los presuntos responsables de un cargo, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.



La Ley utiliza el término "suspensión temporal"; toda suspensión necesariamente tiene que ser por algún tiempo, por lo que no era indispensable que el legislador agregara la palabra temporal, ya que resulta redundante e innecesaria, porque no existiría congruencia al expresar la frase suspensión definitiva del servidor público, que quisiera equivaler a la destitución o inhabilitación.

Volviendo al tema, la suspensión temporal prevista en la fracción V del artículo 21 de la Ley en comento, tiene como único fin, la mejor conducción o continuación de las indagatorias que se estén llevando a cabo al momento de buscar indicios que acrediten o no la responsabilidad administrativa, y ésta se aplica previa a la resolución, tiene como consecuencia, y como la propia palabra lo dice, suspender los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y surte sus efectos desde el momento en que sea notificada el interesado y cesará cuando así lo acuerde o emita la resolución la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

El artículo que estamos analizando prevé el caso de que los servidores públicos que fueron suspendidos, y no resultaron responsables de las infracciones que se les imputan, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron recibir durante el tiempo de la suspensión.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no solamente regula la suspensión contenida en el artículo 21, sino que también debe tenerse en cuenta la prescrita en el artículo 13.

Es decir, para evitar confusiones deben contemplarse los dos tipos de suspensiones, a la que se refiere este último artículo, que tiene carácter de sanción y la estipulada en el artículo 21, que es de naturaleza procedimental, ya que la suspensión temporal "no prejuzga sobre la responsabilidad que se

100

imparte", sino que fundamentalmente está encaminada a la conducción o continuación de las investigaciones de los hechos de la presunta responsabilidad.

En cambio, el artículo 13, establece a la suspensión como sanción, que será por un período no menor de tres días ni mayor a un año, en correlación con el artículo 16 que también afirma que será ejecutada por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

### **III.8. Ejecución de la Resolución de Responsabilidades.**

El mismo artículo 21 que venimos analizando, en su fracción III, que en su parte final dispone que la Secretaría el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, notificará la resolución al interesado en un plazo no mayor de diez días hábiles, y para su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad según corresponda en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Creo importante destacar que con base en las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 6 de diciembre de 1996, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde la facultad de designar a los titulares de los órganos internos de control y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades en las dependencias y entidades de la Administración Pública; anterior a esta reforma, a dicha Secretaría sólo le correspondía la facultad de opinar únicamente sobre el nombramiento de los titulares de los órganos interno de control.

En el artículo Cuarto Transitorio del decreto de reforma, se estableció que:

\*Artículo Cuarto Transitorio:

Los órganos de control interno de las entidades paraestatales resolverán los procedimientos de responsabilidades administrativas y los recursos de revocación que a la entrada en vigor del presente Decreto, se encuentren en trámite en las Dependencias Coordinadoras de Sector, relativos a asuntos de las citadas entidades..."

El artículo transitorio referido, cumplió su finalidad inmediata para que los órganos internos de control resolvieran los procedimientos de responsabilidades administrativas, facultad que contemplaba el artículo 65 de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para las contralorías internas de las dependencias y entidades; en cuanto a la investigación y aplicación de sanciones debían seguirse las reglas que señalaba el artículo 64, actualmente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla estas reglas en su artículo 21, mismo que ya he comentado; y en cuanto a la ejecución de las resoluciones son extensivas las atribuciones que señala este último artículo en su fracción III, en cuanto a que una vez dictada la resolución que corresponda la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades la notificará al interesado y al titular de la dependencia o entidad según corresponda.

Los efectos inmediatos de la ejecución de la resolución se traducen en aplicar la amonestación, la suspensión, la destitución, inhabilitación del empleo, cargo o comisión en el servicio público.

De conformidad en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las personas sancionadas podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas.

Sin embargo, haciendo un poco de historia, tratándose de trabajadores amparados por el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los

*Handwritten mark*

Estados Unidos Mexicanos, cuando eran separados, rescindidos o inhabilitados por determinación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), esos trabajadores podían impugnar no sólo la resolución de la de la citada autoridad, sino los actos de aplicación de la entidad, ante diversas instancias jurisdiccionales, principalmente ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y en ocasiones Jueces de Distrito.

Derivado de esos juicios promovidos por diversos trabajadores que fueron separados por órdenes de la SECOGEF, y que en algunos Tribunales establecían que corría a cargo del patrón tanto la reinstalación, como el pago de salarios caídos y por el contrario en otros Tribunales se establecía que la reinstalación corría a cargo del patrón y no así el pago de salarios caídos, ya que este correspondía a las citadas autoridades, debido a que éstas habían dado la orden de destitución del servidor público, con base en esa discrepancia en los criterios de los Tribunales se denunció la probable contradicción de tesis entre el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo y el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo, la cual fue resuelta por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de mayo de 1992, la cual emitió la tesis jurisprudencial 6/92 que establece:

\*Destitución de trabajadores de organismos descentralizados por orden de la Contraloría General de la Federación, Ésta debe pagar los salarios caídos cuando es anulada por orden\*.

Sin embargo, el referido artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1992, en los términos siguientes:

\*Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación resoluciones administrativas

por las que se les impongan sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes, dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la Dependencia o Entidad en la que el servidor público prestó o haya prestado sus servicios, lo restituye en el goce de los derechos de que hubiese sido privado en la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de las que establecen otras leyes".<sup>54</sup>

Como se puede apreciar, la referida reforma ya señala que será la Dependencia o Entidad en la que el servidor público prestó o haya prestado sus servicios (su patrón), la encargada de restituir en el goce de sus derechos, actualmente el recurso de impugnación en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra previsto en sus artículos 25, 26, y 27.

En su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó resolución sobre la interpretación del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las resoluciones derivadas de actos administrativos dictados por la SECODAM; y la anulatoria por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Al existir divergencia de criterios con relación a la disposición citada y la denuncia de contradicción de tesis, prevaleció la sustentada por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto Circuito y primero del Decimonoveno Circuito, dicho criterio es el siguiente:

"Servidores Públicos. La restitución de la totalidad de los derechos que hubieran sido privados con motivo de una resolución sancionadora con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que sea por sentencia firme del Tribunal Fiscal de la Federación, corresponde a la dependencia o entidad a la que presentaban sus servicios".

---

<sup>54</sup> Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1992, México.

104

Establece el Artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992 que:

"Las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha Ley, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas".<sup>55</sup>

Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquélla debe restituirlo en la totalidad de los derechos anulados, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el de pago de los salarios caídos cuando proceda y el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público.

Al artículo 70 citado no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 6/92 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte con el rubro:

"Destitución de trabajadores de los organismos por orden de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ésta deberá pagar los salarios caídos cuando es anulada la orden".

En la que sostiene que, tratándose de los trabajadores mencionados, al patrón corresponde, sólo reinstalarlos, mientras que a la Secretaría mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la Secretaría, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo

---

<sup>55</sup> Ibidem.

que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido.

La división establecida en el artículo 113 Constitucional, con los Apartados "A" y "B", de aplicación de las leyes reglamentarias como son la Ley Federal del Trabajo y la Burocrática; la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto a la interpretación del entonces artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma al mismo, publicado el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, que explicamos en páginas anteriores. Todo lo anterior y la facultad del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a dictar resoluciones aclaratorias firmes, ha llevado al Máximo Tribunal de la Nación a dictar la contradicción de tesis (tesis aprobada por el Pleno), que a la letra dice:

"...competencia para conceder una demanda donde se pide la nulidad de una resolución administrativa de cese y prestaciones laborales, corresponde al Tribunal Fiscal de la Federación."

Al respecto, cuando la demanda de nulidad se impugna no sólo la resolución administrativa en la cual se destituyó al actor de su cargo, con fundamento en disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino también se demanda el cumplimiento de prestaciones laborales (reinstalación en el empleo, pago de salarios caídos y aplicación de condiciones generales de trabajo), la competencia corresponde al citado Tribunal, pues no obstante que las prestaciones de carácter laboral que se demanda no encuadran en los supuestos previstos en el artículo 11 (antes 23), de la Ley Orgánica que lo rige, se trata de acciones ejercidas en una sola demanda que se encuentran estrechamente vinculadas, ya que el resultado de una determinará la procedencia o no de las restantes y ello impide realizar la continencia de la causa.

11

Competencia 88/96.-

\*Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación.- 30 de abril de 1997.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Mariano Azuela Guitrón.- ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

Esta tesis, independientemente del caso concreto que se trate, el criterio sustentado en ella, seguramente será muy comentada por autores especialistas en la materia de derecho del trabajo y sus críticas necesariamente serán escuchadas y en su momento se tendrá que modificar, que es el ejemplo de un error jurídico muy evidente, que con el argumento del impedimento de dividir la continenencia de la causa, se trata de borrar la competencia exclusiva de las autoridades laborales y se atenta en contra de Carta Magna.

Deseo destacar que aunque en los párrafos anteriores, hice referencia al artículo 70 de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue con el fin de traer a la memoria los diferentes conflictos que se han suscitado con motivo de la aplicación de sanciones administrativas como la suspensión y que han sido tema de importantes debates en cuanto a quien corresponde cubrir las prestaciones de que fue privado un servidor público en caso de impugnar una resolución y acreditar que no fue responsable de la imputación hecha en su contra; por lo que deseo aclarar que actualmente y con motivo del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de fecha 13 de marzo de 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los medios de impugnación se encuentran comprendidos en los artículos 25 al 29, los cuales básicamente no sufrieron grandes variaciones, motivo por el que Consideré importante retomar los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a los medios de impugnación con que cuentan los servidores públicos sancionados.

Vist.



## CAPÍTULO IV

---

# MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

---

*Final*

## CAPÍTULO IV

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA  
DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

## IV.1. Recursos Administrativos.

El Estado tiene límites expresos para que actúe a través de la autoridad, estos límites se fijan por la ley y todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Todos los órganos que integran la administración pública están sujetos a normas jurídicas, sin embargo en ocasiones no se cumple con esos requisitos como consecuencia de una aplicación inexacta de la ley, ya sea por una incorrecta aplicación o por arbitrariedad de la autoridad. Como una reacción jurídica normal a esta situación surgen los recursos administrativos.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra recurso significa "la acción que concede la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra"<sup>56</sup>.

Mientras que, Andrés Serra Rojas nos dice al respecto: "El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional"<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española Ed. Espasa-Calpe, España, vigésima novena Edición, 1992, Tomo II, pág. 727.

<sup>57</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pág. 727.

Con lo anterior podemos decir que si un particular se siente afectado en su esfera jurídica por un acto de una autoridad de la Administración Pública, puede promover un recurso administrativo con la intención de revocar, modificar o anular dicho acto de autoridad, y por consiguiente tratar que el acto resurja lo más apegado a derecho posible.

Se considera que el recurso administrativo es un derecho de instancia que la ley otorga al particular que implica un control "jurisdiccional" sobre la actividad administrativa que en ocasiones ayuda a limitar las atribuciones discrecionales de la autoridad. Ponemos la palabra jurisdiccional entre comillas puesto que no hay que perder de vista que el recurso administrativo desemboca en eso, en un acto administrativo, mientras que el medio de impugnación procesal concluye con el acto jurisdiccional llamado sentencia.

Con respecto a esto, muchos autores se han cuestionado sobre la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, algunos lo consideran un acto jurisdiccional porque surge una supuesta controversia entre la autoridad y el particular, sin embargo, hay que subrayar que el recurso administrativo sirve para que la autoridad revise su propio acto o el de un inferior jerárquico; con lo que podemos concluir que no existe la trilogía procesal que requiere un proceso jurisdiccional y ésta es una de las diferencias importantes entre la naturaleza de ambos actos.

Dentro de los elementos del recurso administrativo se encuentran los siguientes:

- a) Todo recurso administrativo debe de estar establecido en un ordenamiento jurídico.
- b) Es indispensable la existencia de una resolución administrativa.

11

- c) Esta resolución debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular.
- d) Debe establecerse en ley, la autoridad administrativa, que debe tramitar y resolver el recurso.

Además de estos elementos que se pueden considerar como de existencia, también hay otros que se refieren más a cuestiones de forma como el plazo que se tiene para interponer el recurso, la autoridad ante quien debe hacerse valer, el período de pruebas, plazo en que ha de resolverse el recurso y la emisión de la resolución.

En cuanto a su clasificación muchos autores presentan diversas opciones, sin embargo se mencionan a continuación aquellas que se consideran útiles para fines prácticos:<sup>58</sup>

- a) Por su naturaleza: Recursos obligatorios u optativos, en el caso de los primeros deben de ser agotados para poder acudir a la siguiente instancia, en cuanto a los segundos, el agraviado será el que decida si acude al recurso o se va directamente a la siguiente instancia establecida en ley.
- b) En atención a la autoridad ante quien se interponen recursos que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto y recurso jerárquico (procede ante un superior jerárquico).

En lo relativo a la culminación del recurso administrativo o mejor dicho el procedimiento que éste implica se tienen las siguientes posibilidades.

- a) La emisión de la decisión de la autoridad administrativa que hubiera conocido sobre el recurso, decisión que va a ser en razón de la legalidad o de la

---

<sup>58</sup> Armenta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., primera Edición, 1991, pág. 75.

1.1

ilegalidad de la resolución administrativa impugnada. Ésta puede revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

- b) El desistimiento, en el cual el propio particular que habla presentado el recurso decide en una forma unilateral no continuar con el mismo.
- c) La improcedencia. (artículo 124 del Código Fiscal de la Federación).
- d) La caducidad, que se da en el caso en que el afectado no recurra al recurso dentro del plazo fijado por la ley.

#### **IV.2. Procedimiento Contencioso Administrativo.**

El recurso administrativo con todos los elementos y características que se han mencionado puede parecer una opción real, sin embargo si se traslada a un campo más práctico se encuentra que los recursos administrativos, de los que se ha estado hablando, dejan de ser una verdadera opción para los particulares que se ven agraviados por actos de la administración, puesto que es difícil pensar que la autoridad que revise su propio acto lo haga con imparcialidad y, en consecuencia lo deje sin efectos.

En todo caso, este medio es utilizado para subsanar algún error de la autoridad; por esta razón, ha surgido una opción más real que en nuestro país se presenta como un tribunal independiente de cualquier poder y que resuelve con autonomía y autoridad las controversias que surgen entre los particulares y la Administración, como consecuencia de los actos de ésta última.

En estos casos quien va estudiar los actos de la administración es un Tribunal que es independiente tanto del poder judicial como de la que Gabino

Fraga llama *Administración Activa*<sup>59</sup>. Por lo que la idea, en primer término, es que los actos de administración (que en consecuencia son actos del poder Ejecutivo) no sean estudiados por el Poder Judicial, ya que implicaría una invasión de esferas de poderes. Por otra parte, también debe existir autonomía en relación con la administración activa porque sino caeríamos en el mismo supuesto de los recursos administrativos.

Para remitirnos como particular a este tipo de opción es importante observar que el acto que estamos impugnando debe ser un acto de Administración (no debemos de olvidar que en ocasiones las autoridades realizan actos en su carácter de particulares y en otras ocasiones realizan actos de gobierno); este acto debe tener carácter de definitivo, esto es, que se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución.

En este tipo de control, la Administración funge como parte frente al particular que actúa como recurrente, y por encima de la autoridad y del particular está el juez de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El acto que se puede revisar ante el contencioso administrativo se origina con un conflicto jurídico con carácter de definitividad entre el particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto. Dicho conflicto debe estar provocado por un acto de la administración pública en uso de sus facultades regladas, que lesione a un particular o a una persona, que vulnere derechos subjetivos o agravie intereses legítimos, que infrinja la norma legal que regula su actividad y a la vez proteja tales derechos e intereses.

El juicio de nulidad en el caso de la impugnación de una resolución administrativa puede concluir en cualquiera de los siguientes sentidos.

---

<sup>59</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., vigésimo segunda Edición, 1990, pág. 443.

1. La emisión por parte de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa su resolución, la cual se debe basar en la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada con base en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, en consecuencia se reconocerá su validez, se declarará su nulidad en forma general o para determinados efectos, en cuyo caso se debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla.
2. La improcedencia del Juicio de Nulidad de acuerdo con lo que señala el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.
3. El sobreseimiento del Juicio de Nulidad de acuerdo con lo que establece el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación. Dicho Código incluye en este rubro el desistimiento.
4. La caducidad, porque la parte afectada no acudió ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del término señalado por la ley.

En el juicio que hemos venido estudiando se presentan las fases procesales comunes, sin embargo dentro de la fase probatoria la ley establece ciertas limitantes, como es el caso de la prueba confesional por parte de la autoridad que emitió la resolución impugnada.

Una vez concluido el juicio de nulidad ambas partes tiene un mecanismo más, por una parte la autoridad puede acudir al Recurso de Revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito y por otra parte el particular tiene el Amparo Directo.

### IV.3. Impugnación.

#### IV.3.1. Definición.

La palabra impugnación, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, viene del latín "*impugnato onis*", que significa acción y efecto de impugnar y esta a su vez, proviene del latín "*impugnare*", que significa combatir, contradecir, refutar.<sup>60</sup>

Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, la palabra impugnación se entiende de las siguientes formas:

- ✓ Para el maestro Eduardo Pallares, la impugnación es: "el acto por el cual se exige del órgano jurisdiccional la rescisión o revocación de una resolución judicial por considerarse ésta violatoria de la ley y por lo tanto injusta"<sup>61</sup>.
- ✓ Carnelutti considera que: "la impugnación tiene por objeto rescindir una resolución judicial injusta"<sup>62</sup>.
- ✓ Alcalá Zamora considera que: "la impugnación es un acto procesal dirigido a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos; y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador estima apegada a derecho en el fondo o en la forma o que refuta errónea en cuanto a la fijación de los hechos"<sup>63</sup>.

Con base en las definiciones anteriores, podemos considerar a la impugnación como: el acto procesal que pueden realizar las partes y los terceros legitimados, ya que solamente a éstos afectarán las decisiones del juez y por lo

<sup>60</sup> Diccionario de la Lengua Española, Op. Cit., pág. 811

<sup>61</sup> Pallares, Eduardo, Op. Cit., pág. 404.

<sup>62</sup> Citado por Pallares, Eduardo, Op. Cit., pág. 405.

<sup>63</sup> Citado por Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal, Ed. Cárdenas Editor, México D.F., primera Edición, 1991, Volumen IV, pág. 746.

115



tanto son los que pueden combatirlas, siempre y cuando la resolución que pretendan impugnar sea de las consideradas por la ley, como impugnables.

Una vez definida la impugnación, pasemos a conocer su justificación jurídica y su importancia.

#### **IV.3.2. Justificación e Importancia de la Impugnación.**

Para impugnar una resolución debe existir un interés de la parte, es decir la resolución impugnada debe causar perjuicio al sujeto que la combate, y se debe señalar el agravio que provoca dicha resolución; porque si no existiera ese interés la actividad impugnativa no tendría ninguna utilidad para la administración de justicia, que se vería entorpecida cuando los litigantes actuaren con temeridad.

El acto impugnativo se ejercita mediante la actividad del impugnante, es decir, debe mediar petición formal del agraviado, la cual se hace valer ante la autoridad que corresponda, porque el órgano judicial no puede proceder de oficio. Mediante esta actividad se provoca el procedimiento de impugnación. Este procedimiento desemboca en un nuevo proveído dictado por el Juez o por el Tribunal.

El acto impugnativo siempre deberá contar con dos elementos indispensables, que son:<sup>64</sup>

1. Elemento volitivo y;
2. Elemento intelectual.

---

<sup>64</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1995, TomoXV, pág. 219.

121.

El primero es declaración, manifestación, petición, o sea, es la expresión de voluntad del titular, por la cual demanda que el acto impugnado se elimine, se modifique o sustituya.

El segundo elemento (motivación-fundamentación), es decir, es el razonamiento lógico jurídico y justificable de la petición, consistente en una serie de argumentos tendientes a rebatir los motivos del acto impugnado, si los tuviese, y convencer a favor de su petición.

Ahora bien, la impugnación cuenta con un régimen jurídico peculiar, es decir, con sus requisitos, procedimientos y diferentes efectos, guardando siempre íntima relación con el proceso principal que le da vida.

La impugnación debe ser interpuesta con oportunidad, es decir, el sujeto que se siente agraviado con una resolución podrá impugnar, siempre y cuando lo haga dentro del término que la ley señala; porque de lo contrario opera la preclusión o pérdida del derecho que le asiste para impugnar, aún cuando la resolución sea injusta.

Una vez que se ha abierto la vía por el acto impugnativo y éste, a su vez, ha sido admitido, se deberá seguir todo un trámite que se denomina "Procedimiento de Impugnación".

En cuanto a la importancia de la impugnación, podemos decir que, en todo estado de derecho deben existir medios que brinden a todos los individuos la seguridad jurídica indispensable que permita la convivencia en un ambiente de confianza y tranquilidad; elementos necesarios para un desarrollo normal y equilibrado de toda sociedad. Uno de estos elementos, en cuanto a la materia jurídica procesal, lo encontramos en la impugnación, que la legislación administrativa la contiene con el fin de establecer un control eficaz de la actividad jurisdiccional en la materia.

La existencia de la impugnación impide que el juzgador, dentro del proceso administrativo, actúe en forma arbitraria y cause agravios a las partes, incluso a terceros extraños, quienes en algunos casos también pueden hacer uso de este medio.

Es tan importante la reglamentación de la impugnación y de los demás medios de impugnación, que la ley procesal que no lo contuviera sería una ley arbitraria.

#### **IV.4. Clasificación de los Medios de Impugnación.**

Ahora bien, en relación con los medios de impugnación, se han efectuado diversas clasificaciones, atendiendo a diferentes aspectos o criterios: al órgano judicial encargado de resolverlos, a los efectos que produce su admisión, a su procedencia o improcedencia, a la etapa procesal en que se interpongan, al principio inquisitorio o dispositivo del proceso, etc.

Eduardo Pallares dice:

"...los recursos se clasifican de la siguiente manera: 1. Principales e incidentales, o adhesivos. Los principales son los que se interponen con el carácter de autónomos y no presuponen la existencia de un recurso previamente interpuesto, al cual se vinculen, Los adhesivos, lo presuponen, se adhieren a él, y siguen su suerte; 2. Los que se resuelven por el mismo órgano jurisdiccional que pronuncia la resolución recurrida y en la misma instancia; y los que se deciden por órgano diverso y en instancia ulterior. En el primer caso, se dice que el juez *A Quo* se identifica con el *Ad Quem*; mientras que en el segundo caso los dos órganos jurisdiccionales son diferentes; 3. Recursos Ordinarios y Extraordinarios. Esta división depende de las diversas especies de recursos que en cada legislación se establece. En la nuestra son Recursos Ordinarios aquellos que se interponen contra una sentencia que no ha causado ejecutoria mientras que en los Recursos

1.4.

Extraordinarios acontece lo contrario. Figuran en el primer grupo los recursos de revocación, apelación y de queja, y en el segundo grupo el de apelación extraordinaria<sup>65</sup>.

Entre los recursos que son resueltos por el mismo órgano jurisdiccional que dicta la resolución impugnada, está la revocación y la reposición por lo cual también se les denomina de efecto retentivo, porque se considera que el juez conserva su jurisdicción respecto de tales recursos, y entre los que son resueltos por el órgano superior del que dicta la resolución impugnada están la apelación ordinaria, la queja y la apelación extraordinaria, a los que también se denomina de efecto devolutivo porque se considera que el inferior devuelve al superior la facultad de jurisdicción que el superior le había otorgado, lo cual es un gran error porque no hay ninguna devolución de jurisdicción, ya que el juez inferior tiene la facultad de jurisdicción por disposición de la ley, no porque el superior se la haya dado.

Según esta clasificación, los Recursos Ordinarios son los que se interponen contra la sentencia de fondo que no ha causado ejecutoria, y los Recursos Extraordinarios los que se interponen contra una sentencia que ya causó ejecutoria. Dentro de los primeros se ubica a la Apelación Ordinaria y, dentro de los segundos a la Apelación Extraordinaria.

De acuerdo con esta última clasificación deben incluirse en la misma, también la revocación, la reposición y la queja, porque aunque no son oponibles contra las sentencias definitivas, también deben considerarse recursos ordinarios porque pueden hacerse valer contra otras resoluciones que se dicten antes de que la sentencia cause ejecutoria, sean éstas anteriores o posteriores a la sentencia que resuelva el fondo del proceso, incluso cuando la sentencia ya causó ejecutoria, como es el caso de la queja, que procede contra las interlocutorias dictadas en ejecución de sentencia.

---

<sup>65</sup> Pallares, Eduardo, Op. Cit., pág. 441.

Por su parte, Lino Enrique Palacio, hace una clasificación demasiado restringida no muy clara, en los siguientes términos:

“La pauta para distinguir los recursos ordinarios de los extraordinarios debe buscarse en la mayor o menor medida de conocimiento que respectivamente acuerden a los tribunales competentes para conocer de ellos mientras los primeros, en efecto, háyanse previstos para los casos corrientes y tienen por objeto reparar cualquier irregularidad procesal (error *IN PROCEDENDO*) o error en juicio (error *IN JUDICANDO*), los segundos se conceden con carácter excepcional, respecto de cuestiones específicamente determinadas por la ley<sup>66</sup> .

Esta clasificación es demasiado simple o imprecisa porque la calidad de ordinario o extraordinario la hace consistir en la cantidad de resoluciones en contra de las cuales está permitido un recurso determinado, es decir atiende a la regularidad con la cual sea permitido interponer el recurso de que se trate; pero además señala que los recursos ordinarios tienen por objeto cualquier irregularidad, que se cometa dentro del proceso o en el momento de dictarse sentencia de fondo, y que los extraordinarios sólo se conceden con carácter excepcional, es decir, según este autor, se conceden para casos muy poco comunes, y no tienen como finalidad impugnar errores cometidos dentro del procedimiento o al dictarse la sentencia definitiva, pues esta finalidad es propia de los recursos ordinarios, de acuerdo con la clasificación citada, por lo cual es desatinada, ya que los medios de impugnación cualquiera que sea su denominación debe tener como finalidad revocar, modificar o nulificar la resolución contra de la cual se interpongan.

---

<sup>66</sup> Palacio Lino, Enrique, Manual de Derecho Procesal, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, primera Edición, 1987, pág. 571.

Es imprecisa porque no señala las características que debe reunir la resolución en contra de la cual deban proceder y sólo dice que son procedentes para casos excepcionales.

Manuel Barquín Álvarez, señala: "... no sólo podemos agrupar los medios de impugnación en dos grupos: los recursos y los remedios, sino que el primer grupo lo podemos subdividir en recursos con reenvío y recursos sin reenvío. Los recursos son los medios impugnativos con efecto devolutivo y los remedios son los medios impugnativos con efecto retentivo"<sup>67</sup>.

Para este autor, son recursos los medios de impugnación que son resueltos por el órgano jurisdiccional superior de aquél que dictó la resolución impugnada y, denominada remedios a los medios de impugnación que son resueltos por el mismo órgano que dictó la resolución impugnada.

Esta clasificación no dice nada de importancia de los recursos, pues la misma sólo obedece a un criterio en función del órgano jurisdiccional al cual está encomendada la resolución del medio de impugnación de que se trate, lo único importante es que, para este autor, todos son medios de impugnación.

En relación con los recursos con reenvío, debe decirse que son aquellos cuyo examen está encomendado al órgano judicial superior de aquél que dictó la resolución impugnada, pero no dicta ninguna resolución que modifique, revoque o anule tal resolución, porque no tiene plenitud de facultades jurisdiccionales para hacerlo, sino que sólo establece los términos en los cuales debe dictarse la nueva resolución, para lo cual devuelve el asunto al inferior quien deberá dictar la resolución correspondiente.

---

<sup>67</sup> Barquín Álvarez, Manuel, Los Recursos y la Organización Judicial, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., tercera Edición, 1986, pág. 40.

*h. t.*

En los recursos sin reenvío ocurre lo contrario, pues el órgano jurisdiccional superior, de aquél que dictó la resolución impugnada, y al cual está encomendado el examen de la misma, tiene plenitud de jurisdicción para resolver, en tal virtud él mismo dicta la nueva resolución, revocando, modificando, nulificando o en su defecto confirmando la resolución impugnada.

Este mismo autor hace otra clasificación de los recursos, en los siguientes términos: "...atendiendo a la manera en que la interposición del medio impugnativo puede afectar las consecuencias de la resolución y en particular las de la ejecución, desde este punto de vista los recursos se dividen en suspensivos y no suspensivos"<sup>68</sup>.

Esta clasificación se refiere a los efectos inmediatos que puede causar la interposición de los medios de impugnación, que pueden ser suspensivos, es decir que al admitirse el recurso se suspende inmediatamente la jurisdicción del órgano judicial respecto del asunto en el cual se dictó la resolución impugnada y, por tal motivo ésta no puede ejecutarse, o se paraliza el proceso.

Pero si el recurso se admite sin efecto suspensivo, entonces la jurisdicción del órgano judicial no se suspende y, por tanto puede ejecutarse la resolución impugnada, con los requisitos exigidos por la ley, o continuar su trámite el proceso, según sea el caso.

Desde luego son importantes las clasificaciones que se hacen de los medios de impugnación, porque todas, en alguna medida, contribuyen a la mejor comprensión de los mismos, a su mejor entendimiento, pero lo más importante es determinar el recurso procedente en contra de determinada resolución, para lo cual también debe determinarse cómo debe ser la resolución para que la misma sea impugnabile.

---

<sup>68</sup> Barquín Álvarez, Manuel, Op. Cit., págs. 42-43.

Una vez conocida la clasificación de los medios de impugnación y antes de desarrollar estos recursos en materia administrativa, resulta conveniente abundar sobre el derecho a impugnar como una garantía individual, situación que se tratará en el siguiente apartado.

#### **IV.5. El Derecho a Impugnar como una Garantía Individual.**

El concepto garantía, dentro del Derecho Público, se traduce en distintas clases de seguridades o protecciones a favor de todos los gobernados pertenecientes a un estado de derecho, en donde fundamentalmente la actividad de los gobernantes se encuentra perfectamente establecida y estructurada a través de diversas normas, las cuales tienen como principio rector el llamado orden constitucional.

Víctor Martínez Bullé-Goyri, conceptúa que: "las garantías individuales son aquellas destinadas a proteger los derechos fundamentales que, por supuesto tienen carácter de constitucional en tanto son parte integrante del texto de la Constitución"<sup>69</sup>.

Estas garantías son "auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad"<sup>70</sup>.

Finalmente, Alfonso Noriega Cantú, define a las garantías individuales como: "derechos individuales, inherentes a la persona humana, en virtud de tal suerte que la vida, la libertad, la igualdad, son derechos que se fundan en la naturaleza racional, libre y social del ser humano, que al momento de ser

---

<sup>69</sup> Martínez Bullé-Goyri, Víctor, Las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., S/ED., 1992, pág. 3.

<sup>70</sup> Castro, Juventino V. Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., novena Edición, 1996, pág. 3.

121



reconocidos por nuestra Constitución, leyes y tratados internacionales, adquieren el carácter de derechos positivos<sup>71</sup>.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que las garantías individuales son aquellos derechos que, por su trascendencia, se reconocen y protegen elevándolos a niveles de la propia Constitución, los cuales sólo podrán ser restringidos o suspendidos en los casos y condiciones que la misma establezca.

Respecto al derecho de impugnar como una garantía individual, podemos decir que, en efecto, este derecho se traduce en una garantía individual, en virtud de que todo acusado o acusador cuenta con él, para el ejercicio pleno de sus garantías individuales.

Ahora bien, esta relación se presenta normalmente cuando se cometen los errores *In Judicando*. Belling nos dice que: "los errores *In Judicando* son también de carácter procesal en cuanto que el Juez, cuando comete un error en el contenido de su decisión, no viola directamente la norma sustancial que habría debido aplicar al decidir, sino la norma procesal que le impone juzgar de conformidad al derecho vigente"<sup>72</sup>; en otras palabras, para él todos los errores del juez, aún los del juicio serían errores *In Procedendo*.

Por su parte, Satta menciona que los errores *In Judicando* son aquellos que afectan al juicio de derecho realizado por el Juez, este juicio puede referirse tanto al derecho sustancial como al procesal y que el error *In Judicando*, puede verificarse en ambos momentos: si se declara que una norma jurídica tiene un alcance diverso de su verdadero contenido, se tiene la violación de las normas mismas y de las garantías individuales; si se aplica la norma a un hecho diverso de aquél por ella previsto, se tiene una falsa aplicación de la norma.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., quinta Edición, 1997, pág. 4.

<sup>72</sup> Citado por Becerra Bautista, José, El Proceso en México, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., decimotercera Edición, 1990, pág. 583.

<sup>73</sup> Citado por Becerra Bautista, José, Op. Cit., pág. 584.

Chiovenda, por su parte, afirma que la falsa aplicación es una forma de violación de la ley que se da, por lo general, cuando aún atendiendo debidamente una norma en sí misma, se hace aplicación de ella a un hecho que no esté regulado por ella, o se aplica de forma que se llega a consecuencias jurídicas contrarias a las previstas pro al ley.<sup>74</sup>

Finalmente, Andrioli sintetiza la doctrina que informa su legislación en los siguientes términos: "los errores *In Judicando* se reducen a una doble violación; cuando se niega o se aplica rectamente una voluntad abstracta existente y cuando se aplica a un hecho que no está por ella contemplado o bien se aplica a un modo que permite llegar a consecuencias jurídicas contrarias a las queridas por el legislador"<sup>75</sup>.

De todo lo anterior y tomando en cuenta la doctrina que informa nuestra legislación que, los errores *In Judicando* e *In Procedendo*, afectan de alguna manera las garantías individuales de las personas y es ahí donde surgen los recursos de impugnación, como un instrumento jurídico que busca preservar dichas garantías.

En tal sentido, el recurso de impugnación está íntimamente vinculado con las garantías individuales, ya que el primero busca en sí mismo proteger al segundo.

<sup>74</sup> Chiovenda, José, Derecho Procesal, Ed. Cárdenas Editor, México, D.F., segunda Edición, 1990, Tomo II, pág. 510.

<sup>75</sup> Citado por Becerra Bautista, José, Op. Cit., pág. 584.

**IV.6. Los Recursos de Impugnación para el Procedimiento Administrativo en Contra de los Servidores Públicos.**

A la hora de realizar la clasificación de los recursos de impugnación, en un apartado anterior, hemos indicado que se encuentran integrados por:

- a) Apelación.
- b) Revocación.
- c) Reposición.
- d) Queja.

Atendiendo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los anteriores enunciados son los recursos de impugnación plenamente aceptados, aunque existen otros medios de impugnación que se les conoce también dentro de la especie de los recursos, lo que a nuestro parecer es erróneo. Estos mal denominados recursos son:

- a) Revisión de oficio.
- b) Recurso de responsabilidad.
- c) Aclaración de sentencia.

Cabe destacar que de los medios de impugnación que a continuación se analizara, si bien, todos son importantes y merecedores de un estudio en particular, el que de momento y para efectos de este trabajo nos interesa en el Recurso de Revocación, el cual retomaremos al final de este capítulo, independientemente de la semblanza que de este se haga en el orden antes señalado.

Cabe aclarar que se hace una distinción entre Remedios y Recursos por algunos procesalistas como Chiovenda, Camelutti y Ugo Rocco. Quienes nos

126

dicen que son remedios los medios de impugnación que se deciden por el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución que se trata de combatir, y son recursos aquellos cuya decisión corresponde aun órgano superior al que dictó ésta.

Ahora bien, pasemos al estudio de cada uno de los recursos de impugnación que arriba se presentaron:

#### **IV.6.1. Apelación.**

Castillo Larrañaga, Rafael de Pina y Eduardo Pallares sostienen que la apelación es: "el más importante de los recursos judiciales ordinarios y que mediante este recurso, la parte vencida en la primera instancia obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión debatida por un órgano jurisdiccional distinto, que en la organización judicial moderna es jerárquicamente superior al que dictó la resolución recurrida (Tribunal de Segunda Instancia)"<sup>76</sup>.

La apelación no es sólo el recurso más importante, sino también el más frecuente.

El maestro Devis Echandía, por su parte, manifiesta que la apelación es el "recurso que se interpone ante el superior para que revise la providencia del inferior y corrija sus errores; y que sólo cabe respecto de los autos interlocutorios y de las sentencias que se dicten en primera instancia"<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Castillo Larrañaga, José y De Pina, Rafael, Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., S/ED, 1991, pág. 373.

<sup>77</sup> Devis Echandía, Hernando, Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., segunda Edición, 1992, pág. 458.

W.

#### **IV.6.2. Revocación.**

El diccionario da las siguientes acepciones de esta palabra.<sup>78</sup>

Revocación:

"Anulación, casación, retractación" y en general, hace referencia a actos unilaterales emanados de una voluntad que se rectifica.

Revocación:

"anular, rescindir una resolución judicial".

Este recurso sólo procede contra los decretos y los autos no apelables y su objeto es que se rescinda la resolución contenida en el auto o decreto, sea para sustituirla por otra que el recurrente considera legal o para que aquélla quede sin efecto.

La determinación de cuáles autos son apelables y cuáles son revocables resulta difícil, sobre todo si se considera la imprecisión con que la Ley en comento regula los autos que pueden ser supuestos de la apelación.

Esta confusión y quizá más exactamente llamada incertidumbre, entre apelación y revocación produce confusiones en la práctica, pues en ocasiones la parte inconforme con una resolución judicial, después de unificarla dentro de una de las tres clases de autos que se establecen, no tiene bases precisas para determinar si contra dicha resolución procede la apelación o la revocación.

Finalmente, Ignacio Burgoa<sup>79</sup>, considera que este problema no se reduce simplemente a la elección del recurso adecuado, ya que su elección equivocada

---

<sup>78</sup> Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit., pág. 633.

<sup>79</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., trigésima tercera Edición, 1997, pág. 573.

puede producir la preclusión temporal del recurso que debió hacerse valer y, además puede afectar las posibilidades de impugnación posterior, a través del juicio de amparo, al no haber agotado el interesado los medios de impugnación ordinarios.

Así pues, el recurso de revocación se constituye en un medio de impugnación de relevante importancia dentro del procedimiento administrativo, tal como se analizó en los apartados anteriores.

#### **IV.6.3. Reposición**

El profesor Devis Echandía<sup>80</sup>, al tratar este recurso, sostiene que existe este recurso únicamente para los autos, con el fin de que el mismo Juez o magistrado que los dicta los estudie de nuevo y los revoque, modifique, aclare o adicione.

Así mismo, señala que en regla general es que todos los autos son susceptibles de reposición, a diferencia del laboral, donde los autos de sustanciación no tienen ningún recurso. Es decir, si se trata de un auto de sustanciación, se resuelve de plano, en otras palabras, sin oír previamente a la otra parte, cuando se trata de interlocutorios, la solicitud se agrega al expediente y se mantiene resguardada y a disposición por dos días de la contraparte, para que ésta pueda objetarla dentro de ese término, transcurrido el cual se resuelve dentro de los tres días siguientes.

El auto que decide una reposición no es susceptible de nuevo recurso de reposición, a menos que en él se traten puntos no contenidos en el anterior, y entonces es posible solicitar nueva reposición, pero sólo cuando a esos puntos se refiere.

---

<sup>80</sup> Devis Echandía, Hernando. Op. Cit., págs. 457-458.

Por punto nuevo se entiende el contenido en las decisiones del auto, es decir, en las resoluciones adicionales que adopte, y no los argumentos o fundamentos complementarios o sustantivos que se tengan en cuenta para confirmar o modificar las conclusiones del primer auto. Cuando el auto se falla, la reposición se limita a revocar total o parcialmente el anterior, no puede alegarse punto nuevo para una nueva reposición. La parte contraria a quien obtuvo la reposición, puede apelar si el auto tiene este recurso.

En nuestra legislación el recurso de revocación es el que se interpone contra los autos y decretos que pronuncia el Tribunal.

La reposición se tramita en la misma forma que el recurso de revocación. Ambos recursos se concretan, parcialmente, en la impugnación de autos y de decretos que sirven para regular el procedimiento, pero como también los autos son apelables y recurribles en queja, podemos concluir que, sin lugar a dudas, son revocables en primera instancia e impugnables por reposición, en segunda instancia los decretos, definidos como "las simples determinaciones de trámite".

Como pudimos darnos cuenta, la revocación y la reposición sólo se distinguen por el órgano jurisdiccional que dicta la resolución impugnada y consecuentemente ante el que se interpone, ya que su finalidad es la misma.

#### **IV.6.4. Queja.**

Este recurso es difícil de comprender debido a que su propio nombre se presta a confusión, pues es sinónimo de acusación de querrela o de denuncia.

Alcalá-Zamora define a este recurso como: "el que tiene por objeto impugnar determinadas resoluciones judiciales denegatorias que el recurrente encuentra injustificadas"<sup>81</sup>.

Vicente y Caravante al respecto define al recurso de queja como: "aquel que se interpone cuando el Juez deniega la admisión de una apelación u otro recurso ordinario, que procede con arreglo a derecho, o cuando el mismo comete faltas o abusos en la administración de la justicia, denegando las peticiones justas de las partes, para ante su superior, haciendo presente la arbitrariedad del inferior a fin de que las evite, obligándole a proceder conforme a la Ley"<sup>82</sup>.

Eduardo Pallares define este recurso como: una institución anómala, cuya fisonomía jurídica no está bien definida, y que se destaca entre los demás recursos por diversas notas esenciales que le otorga originalidad indiscutible"<sup>83</sup>.

Para otros tratadistas la queja es un recurso híbrido, amorfo, anómalo e impreciso, pues nadie lo comprende, tampoco se sabe a ciencia cierta, si su interposición traerá o no efectos suspensivos.

Por nuestra parte, creemos que este recurso podría considerarse como supletorio, dada la circunstancia esencial que ha de concurrir para que pueda ser interpuesto por los litigantes, o sea que no haya otro recurso utilizable.

Cabe aclarar que no se debe confundir este recurso de queja con la queja que funciona como denuncia. En ocasiones, se confiere a las partes el derecho de "quejarse" ante el órgano superior jerárquico, de los actos del inferior que estime ilegales, con el objeto de que aquél imponga a éste una medida disciplinaria, sin que se afecte para nada la validez y la eficacia del acto de autoridad considerado ilegal.

<sup>81</sup> Citado por Becerra Bautista, José, Op. Cit., pág. 684.

<sup>82</sup> Citado por De Pina, Rafael, Op. Cit., pág. 371.

<sup>83</sup> Pallares, Eduardo, Op. Cit., pág. 687.

11



También, se puede considerar como una simple denuncia la queja que puede interponerse contra los funcionarios por omisiones y negligencia en el desempeño de sus funciones. En este caso no hay una determinada resolución impugnada, ya que los funcionarios no dictan resoluciones judiciales por sí mismos; lo que existe es una conducta que se considera omisa o negligente y que se pide sea sancionada.

Ahora bien, pasemos a estudiar la queja como medio de impugnación.

En el caso de que el Juez se niegue a dar entrada a una reconvencción, el recurso procedente no es el de querrela, sino el de apelación, según se ha establecido en varias resoluciones de las Salas del Tribunal Superior de Justicia; la razón en que se fundan, se hace consistir en que, la reconvencción de un acto posterior al emplazamiento, de manera que cuando el Juez se niegue a darle entrada ya hay dos partes en el juicio, con iguales derechos y que tiene que ser oídas; si la presentación del escrito de reconvencción es posterior al emplazamiento, ya no se realiza el supuesto en que descansa la fracción I.

Ahora bien, el recurso de queja se presenta cuando:

- a) En contra de los ejecutores: Sólo por exceso o defecto de las decisiones en los incidentes de ejecución.
- b) En contra de los funcionarios: Por omisiones y negligencias en el desempeño de sus funciones.
- c) Ante el Juez.

Este recurso puede ser interpuesto no solamente por el actor y el demandado, sino también por cualquier tercero legitimado en el juicio, o por los interesados que por alguna circunstancia hayan intervenido en la relación procesal, siempre que les afecten las determinaciones que se dicten.

Cabe manifestar que éste puede interponerse en dos sentidos:

- A. *A contrario sensu*, en cuyo caso, se afirma que solamente debe declararse improcedente la queja cuando carece de fundamentos legales o de sus presupuestos de hecho; pero no cuando se haya interpuesto fuera de tiempo o sin los requisitos que exige el presente artículo.
- B. En forma restrictiva, entendiéndose este artículo en el sentido de que, cuando se declare improcedente la queja por carecer de dichos fundamentos, se impondrá una multa.

Las observaciones anteriores demuestran la necesidad de poner en orden y claridad la regulación de este recurso. El cual por su alcance y funcionalidad necesariamente debe conservarse y desarrollarse en una forma más razonable, que pueda entenderse con mayor simplicidad y sin tantos aforismos jurídicos, que solamente complican su conocimiento.

#### **IV.6.5. El Recurso de Revocación y su resolución.**

El Recurso de Revocación como se señaló líneas arriba, se encuentra contemplado en los artículos 25, 26 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los que se establecen las reglas a seguir para la interposición de dicho recurso, el cual es optativo y se puede interponer ante la autoridad emisora de la resolución sancionadora o bien se puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.1

El artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece 3 requisitos para su presentación:

**\*Artículo 26:**

El Recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

De lo anterior podemos desprender que aunque se trata de un recurso optativo y que los requisitos para interponer el mismo se detallan con precisión, cabe resaltar que la autoridad que determinara sobre la admisibilidad del recurso de revocación, es la propia autoridad que emitió la resolución sancionadora.

Situación que desde ese momento deja en desventaja al servidor público sancionado que por consiguiente resultó agraviado, esto de conformidad con él mismo, decidiendo acudir ante la autoridad emisora de la resolución que lo sancionó, a fin de que se reconozca que no fue precisa o que no se valoraron debidamente las pruebas aportadas por él, o bien que no se consideraron sus manifestaciones, entre otras muchas agravantes que pudiere alegar.

Es de mencionarse, que aunque la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a emitido un Código de Ética para los servidores públicos de las dependencias del ejecutivo federal, este es de reciente creación, y aunque como ya se estudió en el Capítulo Segundo del presente trabajo, las Cortes de la Nueva España, trataron de que las autoridades fueran justas en sus sentencias, esto no fue posible, debido a la sed de poder que de una u otra manera afecta la imparcialidad del ser humano.

Situación que genera en el servidor público sancionado una incertidumbre, con relación al actuar de la autoridad emisora en cuanto a la atención y tramitación del recurso de revocación, porque si bien es cierto, que como ya se mencionó, es un recurso optativo, también lo es que los servidores públicos sancionados acuden ante la autoridad emisora a agotar dicho medio de impugnación, con la esperanza de que se revoque o en su caso se modifique en su beneficio la sanción impuesta, sin embargo, esa expectativa de justicia no llega.

Cabe destacar, que como en todos los casos a toda regla general hay su excepción, ya que hay autoridades que en el momento de incoar el procedimiento administrativo disciplinario cumplen cabalmente la norma establecida para el desarrollo del procedimiento, así como la aplicación del código adjetivo correspondiente al momento de valorar las pruebas recibidas; sin embargo también existen autoridades que pese a ser conocedora que no aplican correctamente la normatividad del caso aplicable, consideran que su función como servidores públicos les permite ejercer con total independencia de las leyes administrativas violentando garantías individuales y demás derechos de los servidores públicos responsables o presuntamente responsables de alguna infracción administrativa, situación esta, que es la que afecta la esfera jurídica de los propios servidores públicos que en su caso fueron sujetos a al procedimiento administrativo disciplinario, dejando aun lado toda posible esperanza de obtener un beneficio con dicho recurso.

Recurso de Revocación, que si lo apreciamos desde otra perspectiva, independiente de la del servidor público sancionado, podremos ver un derroche de recursos federales mal invertidos los cuales se traducen en horas hombre, equipo de oficina, material de oficina, desvió de atención de otros asuntos, que se ve reflejado en afectación a un tercero que no tiene relación con la resolución sancionadora en contra de servidor público alguno, entre otras muchas erogaciones innecesarias.

El Recurso de Revocación, en teoría puede ofrecer o representar una buena opción para un servidor público sancionado, sin embargo, en la practica deja mucho que desear por muchas de las autoridades que tienen dentro de sus atribuciones la recepción, tramitación y resolución del mismo, ya que es imposible que una autoridad pueda ser juez y parte en un asunto; juez en cuanto tiene la obligación de revisar su resolución para determinar que es legal y que cumplió con todos los requisitos mínimos establecidos en la norma para su emisión debiendo haber valorado en estricto apego al código adjetivo todas y cada una de las probanzas recibidas, así como las manifestaciones y alegatos vertidos por el servidor público sancionado; y parte porque como ya lo mencione, en la mayoría de las ocasiones mencionara que si observó todo lo que la norma le indica, propiciando que finalmente el recurrente termine por demandar ante el Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, la nulidad de la sanción que le fue impuesta, Tribunal al cual debió acudir al momento de hacerse sabedor de la resolución sanción en su contra, y no peregrinar buscando justicia en donde muy difícilmente la hallará.

M.A.

---

## CONSIDERACIONES FINALES

---

107 -

## CONSIDERACIONES FINALES

La investigación arroja las siguientes conclusiones:

1. Nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sostiene la designación de "servidor público", con el propósito de inculcar el espíritu de servicio a sus trabajadores, todo ello en atención a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que marca el artículo 113 de nuestra Carta Magna.
2. Es "servidor público", todo individuo que se incorpore al servicio del Estado, independientemente del título de incorporación, del órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse en todo caso, de una actividad que lleva a cabo en razón del interés público.
3. Cuando el "servidor público" incumple las responsabilidades implícitas de su función, puede incurrir en dos tipos de responsabilidad: política y administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza penal, civil o laboral que se deriven como consecuencia adicional de aquellas.
4. Incurre en responsabilidad política y como consecuencia son susceptibles de juicio político los "servidores públicos" investidos de facultades decisorias que conforman el ejercicio del poder público y que se encuentran enumerados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Incurren en responsabilidad administrativa todos aquellos "servidores públicos" que incumplan con los principios éticos de legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad u eficiencia en que deben ser conservados en el ejercicio de la función pública que tiene encomendada.

6. Las sanciones disciplinarias pueden ser correctivas, cuando su fin es inhibir conductas de los "servidores públicos" contrarias a los fines de la Administración Pública; resarcitorias, cuando pretendan obtener la reparación del daño causado y; excluyentes cuando de hace necesaria la separación del "servidor público" del puesto que ocupe.
7. Son sanciones administrativas disciplinarias correctivas: La Amonestación Pública y/o Privada y la Suspensión.
8. Son sanciones administrativas disciplinarias excluyentes: La Destitución del puesto y la Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servio público.
9. Los Órganos Internos de Control que se ubican en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, los que entre otras funciones tienen por objeto sancionar las conductas de los servidores públicos que de alguna forma afecten o lesionen los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que estos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; aplicando las sanciones disciplinarias correspondientes encaminadas a mantener el orden dentro de la Administración Pública Federal.
10. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde a la ley de responsabilidades administrativas determinar la autoridad que debe aplicar la misma, las sanciones, el procedimiento a seguir y las sanciones económicas.

10/1



11. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tiene su justificación en la exposición de motivos y una de sus finalidades es que se supere y se subsanen las deficiencias que tiene nuestra legislación, es decir la falta de un sistema que regule correctamente la responsabilidad administrativa.
12. El sistema de responsabilidades administrativas o disciplinarias tiene su origen en la Constitución y su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa.
13. Los Órganos Internos de Control que se encuentran ubicados en la Administración Pública están investidos para aplicar sanciones disciplinarias únicamente en contra del "servidor público" que en ejercicio de su empleo, cargo o comisión contravenga por acción u omisión el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con relación con los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
14. De conformidad con el artículo 13 de la ley en estudio, se determina la o las sanciones administrativas disciplinarias a aplicar, sanciones que se encuentran sustentadas por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que para su correcta aplicación se deben observar las reglas contenidas en el precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De ahí que, dicho precepto, constituye en parte fundamentación y motivación de las sanciones administrativas que se impongan, las cuales debieran ser determinadas en estricto apego a la facultad discrecional a que tiene que sujetarse la autoridad administrativa, hecho que en ocasiones se determina con base en el criterio y arbitrio de la autoridad actuante, por lo que la misma puede aplicar una o varias sanciones, sin seguir un orden especial. En consecuencia, queda a

11

criterio de la autoridad la determinación en cada caso de la valoración de las condiciones o circunstancias en que se da la infracción, es decir, que puede variar subjetivamente cada uno de los elementos consignados en el artículo 14 de la ley de la materia en estudio, toda vez que el dispositivo de referencia no especifica que debe entenderse por gravedad del responsable, ni tampoco establece grados o niveles de gravedad, lo que permite que el actuar de la autoridad varíe en función... ¿de qué?. Es decir, que en ocasiones no se observa la facultad discrecional que debe regir el actuar de una autoridad administrativa, considerando tal facultad como ilimitada que en mucho ha llegado a afectar la esfera jurídica de aquellos servidores públicos, que por distintas circunstancias ya sea por responsabilidad o aún con la ausencia de ésta se ven afectados por resoluciones emitidas por una autoridad que no supo distinguir entre la facultad discrecional y la arbitrariedad para determinar una responsabilidad administrativa.

15. Las resoluciones con las que se imponen sanciones disciplinarias constituyen actos administrativos que causan molestia y que pueden ser combatidos por los medios de defensa legalmente establecidos para ello, como el Recurso de Revocación, el cual es de carácter optativo, o bien impugnarlo directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
  
16. Podemos decir que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y los Órganos Internos de Control en la diferentes Dependencias del Ejecutivo Federal, son el sustento de la existencia del sistema de control disciplinario por ser eficientes y modernos, toda vez que se orientan a prevenir el dispendio y la deshonestidad, por lo tanto, promueven la racionalidad e inducen que el manejo de los recursos se lleve con transparencia y efectividad.

17. El elevar a rango constitucional la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, tiene como finalidad otorgar a la Administración Pública Federal un aparato legal y efectivo para que los "servidores públicos" ajusten su situación a los valores fundamentales que establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
18. Por su parte, existen medios de impugnación en contra de las sanciones administrativas impuestas a través de las resoluciones emitidas por los Órgano Interno de Control, como lo son el Recurso de Revocación, el Juicio de Nulidad y el Amparo Directo.
19. En atención al trabajo realizado es de señalarse que el Recurso de Revocación, es un medio de impugnación que debería servir para hacer frente a las imputaciones hechas en su contra, motivo de la sanción administrativa impuesta, que bien pudiera no estar apegada a derecho. Resulta importante mencionar que normalmente este es el medio más usual del servidor público cuando se ve afectados sus derechos, es decir cuando resultó sancionado en un procedimiento administrativo disciplinario.
20. El Recurso de Revocación, es un medio de impugnación que en su espíritu considera dar la oportunidad, en el caso en concreto del que hablamos, al Órgano Interno de Control para que a través de este recurso, reconsidere la resolución que haya impuesto a un servidor público determinado, y si bien es cierto que se da curso a la admisión del recurso de revocación, también lo es que difícilmente, no imposible, pero sí difícilmente una autoridad reconocerá haber omitido hacer alguna valoración de pruebas, admisión de estas, o alguna circunstancia que lo haga modificar o revocar la resolución dictada, toda vez que esto lejos de observarse como algo legal, se aprecia más por el que dirán o que pensarán de la autoridad y no de los derechos de cada individuo.

M

**Propuesta:**

Por lo anterior, y como lo traté de explicar en líneas anteriores, el Recurso de Revocación que contempla, en este caso, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podría resultar aberrante, si consideramos, que el ser humano en su gran mayoría carece de un criterio amplio para saber reconocer sus fallas y aceptar sus errores, tratando en todo momento de confirmar sus resoluciones, empleando de cierto modo, de manera ilimitada la facultad discrecional con que cuenta cada autoridad para emitir sus actos; por lo que dicho recurso debería:

- A) Ser derogado el Recurso de Revocación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que la autoridad emisora de la resolución sancionadora, en la mayoría de los casos, no acepta que al servidor público sancionado le asiste la razón o bien no reconoce la falta de valoración en que pudo haber incurrido al momento de emitir su acto de autoridad, lo cual propicia que se confirme la resolución emitida o se deseche por cualquier motivo el recurso presentado.

El Recurso de Revocación, lejos de beneficiar al servidor público implicado o bien sancionado, le genera un gasto más a su ya de por sí afectada economía, puesto que el tiempo invertido en el recurso de revocación, le propicia un gasto que en su mayoría no le conduce a una resolución favorable, aún teniendo la razón o las pruebas que desvirtúan el hecho.

- B) El medio idóneo para recurrir una sanción administrativa es la demanda de nulidad la que debe ser presentada directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y ser

éste el único encargado de resolver la controversia. Evitando así que las autoridades se escuden, confirmando sus resoluciones, bajo el argumento que su actuar se encuentra apegado a derecho.

- C) En el supuesto de considerarse conveniente la existencia de un recurso administrativo en la materia, éste, en todo caso, debería ser presentado ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en un órgano que cree dependiente de la misma, que se encargue directamente de conocer, atender y resolver conforme a derecho de los Recursos de Revocación que se presenten en contra de las resoluciones sancionadoras que emitan los Órganos Internos de Control en las distintas dependencias, órganos desconcentrados y paraestatales dependientes de esta, a fin de garantizar que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se hace en estricto apego a derecho, so pena de sancionar a todos aquellos servidores públicos, que en uso de sus facultades, hayan sancionado sin cumplir con las formalidades, exigencia y legalidad que el procedimiento administrativo disciplinario requiere.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Décima primera Edición, 1995.
- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal, Ed. Cárdenas Editor, México, D.F., Quinta Edición, Volumen IV, 1991.
- ..... Derecho Procesal, Ed. Cárdenas Editor, México, D.F., Segunda Edición, Vol. II, 1969.
- Becerra Bautista, José. El Proceso en México, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., S/Ed., 1990.
- Armenta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., Primera Edición, 1991.
- Barquín Álvarez, Manuel. Los Recursos y la Organización Judicial, Tercera Edición, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986.
- Barragán, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., S/Ed., 1973
- Becerra Bautista, José. El Proceso en México, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., Décima tercera, 1990.
- Búnster, Álvaro, et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Segunda Edición, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Trigésima tercera Edición, 1997.

- Carnelutti, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal, Ed. Iberoamericana, México D.F., S/Ed., 1994.
- Castillo Larrañaga, José. Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., S/Ed., 1991.
- Castro, Juventino V. Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Novena Edición, 1996.
- Chioyenda, José. Derecho Procesal, Ed. Cárdenas Editores, México D.F., Segunda Edición, Tomo II, 1990.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis. Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Segunda Edición, 1997.
- Devis Echandía, Hernando. Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Segunda Edición, 1997.
- Díaz del Castillo, Bernal. Conquista de la Nueva España, Ed. Aguilar, Madrid, España, Decimocuarta Edición, 1947.
- Dormí, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, Primera Edición, 1993.
- Encinas, Diego (Recopilador). Cedulario Indiano, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, España, S/Ed., 1945.
- Fernández Delgado, Miguel Á. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., S/Ed., 1994.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Vigésima segunda, 1990.



- González Oropeza, Manuel. Las Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Mexicano, Ed. UNAM, México, D.F., Anuario Jurídico XI, 1984.
- ..... Servidores Públicos y su Responsabilidad Constitucional, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Segunda Edición, 1987.
- Gutiérrez de Velasco, Manuel. Historia de las Constituciones Mexicanas, Ed. Instituto de Estudios Sociales, Guadalajara, México, S/Ed. 1978.
- Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, Segunda Edición, Tomo I, 1994.
- Martínez Bullé-Goyri, Víctor. Las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., S/Ed., 1992.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax, México D.F., Novena Edición, 1985.
- Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Quinta Edición, 1997.
- Palacio, Lino Enrique. Manual de Derecho Procesal, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, Primera Edición, 1987.
- Rabasa, Emilio O. Historia de las Constituciones Mexicanas, Ed. UNAM, México D.F., Segunda Edición, 1994.

- Rodríguez Huertas, Olivo. Avocación y la Delegación de las Competencias, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Primera Edición, 1996.
- SECODAM. La Renovación de la Sociedad, Ed. F.C.E., México D.F., S/Ed., 1998.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Decimaquinta Edición, 1992.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. Antología del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Tercera Edición 1990.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., Décima tercera Edición, 1985.
- Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Ed. Colmex, México D.F., Primera Edición, 1956.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Código Penal para el Distrito Federal

Constitución de Apatzingán

Constitución de 1857

Constituciones de los Estados, Prólogo y Estudio Previo de Enrique Lomera Pallares, Ed. PRI, Facsimilar de la Comisión Nacional, México, D.F. S/Ed., 1989.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

**Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República** Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, México, D.F., Edición Oficial, Tomo XI, 1979.

#### **DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN**

**Diario Oficial de la Federación** México, D.F., 21 de julio de 1992.

**Diario Oficial de la Federación** México, D.F., 4 de abril de 1997.

#### **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

**Diccionario** **Diccionario Jurídico Mexicano**, Ed. Porrúa, México, S.A., Primera Edición, 1990.

**Diccionario** **Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM**, Ed. Porrúa, S.A., México, S.A. Undécima Edición, 1998.

**De Pina, Rafael.** **Diccionario de Derecho**, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., Vigésima tercera Edición, 1996.

- Diccionario** Diccionario de la Lengua Española, Ed. Real Academia Española, Madrid, Trigésima Tercera, 1992.
- Enciclopedia** Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, Vigésima primera Edición, XV, 1995.
- Pallares, Eduardo.** Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., S/Ed., 1990.
- ..... Diccionario de Derecho Procesal, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Segunda Edición, 1990.
- Palomar De Miguel, Juan.** Diccionario para Juristas, Ed. Mayo, México D.F., Primera Edición, 1991.
- ..... Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A., México D.F., Primera Edición, 1983.
- Real Academia de la Lengua Española,** Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, España, Vigésima novena Edición, 1992.