



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS SUSTANCIADO POR  
LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARIO GODÍNEZ VALDES

ASESOR: LIC. ANTONIO REYES CORTES

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

#### **A DIOS:**

GRACIAS POR HABERME DADO TANTAS BENDICIONES Y FUERZAS PARA PODER VENCER TODAS LAS ADVERSIDADES QUE SE HAN PRESENTADO A LO LARGO DE ESTE CAMINO Y DEJARME LLEGAR A LA META DEL MISMO.

#### **A MI MADRE:**

QUE ME DIO LA VIDA, AMOR Y CARIÑO, A LA AMIGA QUE EN VIDA TUVO EL ANHELO DE VER CULMINADA MI CARRERA DE ABOGADO Y QUE NUNCA PERDIÓ LA ESPERANZA EN QUE ALGÚN DÍA CUMPLIRÍA LA PROMESA QUE EN VIDA LE HICE... EN DONDE QUIERA QUE TE ENCUENTRES MADRE, AHORA TE DIGO: HE TERMINADO LO QUE TU ALGÚN DIA COMENZASTE A EDIFICAR, GRACIAS MADRE *POR SIEMPRE TE AMARÉ.*

#### **A MI PADRE:**

A ESTE SER TAN MARAVILLOSO QUE ME ENSEÑÓ LOS DIFÍCILES CAMINOS DE LA VIDA... TENGO PRESENTE QUE CON ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN NO TE REDITUO TODO LO QUE TU ME HAS DADO EN LA VIDA, PERO TE LO OBSEQUIO COMO UN RECONOCIMIENTO POR TU AMOR, CARIÑO Y COMPRENSIÓN. *LES HE CUMPLIDO, GRACIAS PAPA Y MAMA.*

#### **A MI ESPOSA:**

A LA MUJER QUE TAN GENEROSAMENTE DIOS PUSO EN MI CAMINO Y LA QUE ME HA DADO TODO SU AMOR... POR TU APOYO, POR ESTAR A MI LADO EN TODO LO BUENO Y LO MALO; ME HAS DADO A DOS GRANDES SERES TAN HERMOSOS MIS HIJOS (SEBASTIÁN Y VALENTINA), GRACIAS MAGDALENA POR TODO LO QUE ME HAS BRINDADO EN EL TIEMPO QUE TENEMOS DE CASADOS, *TE AMO.*

#### **A MI HIJO:**

A TI SEBASTIÁN, QUE ACTUALMENTE ERES UN BEBE, PERO QUE PRIMERAMENTE DIOS EL DIA DE MAÑANA SERÁS UN ADULTO, AUN RECUERDO LA FELICIDAD QUE SENTÍ CUANDO POR PRIMERA VEZ ME DIJISTE "PAPA", ESPERO QUE CUANDO TENGAS MAYOR COMPRENSIÓN Y SEPAS LEER ESTAS PALABRAS, SIENTAS LA MISMA FELICIDAD CON LA CUAL TE DEDICO ESTE TRABAJO, *TU PADRE MARIO.*

#### **A MI HIJA:**

A MI BEBE VALENTINA... PORQUE LLEGASTE A MI VIDA PARA COMPLETAR MI FELICIDAD JUNTO CON TU MADRE Y TU HERMANO Y QUE AHORA SE, ESTARÁS CONMIGO CUANDO PRESENTE MI EXAMEN PROFESIONAL Y ME DARÁS MAS ÁNIMO Y VALOR, TE DEDICO CON TODO MI AMOR ESTE MOMENTO QUE TANTO HE ESPERADO EN MI VIDA, DOY GRACIAS A DIOS POR QUE ESTÉS A MI LADO EN ESTE INSTANTE...*TE AMO HIJA.*

#### **A MIS HERMANOS:**

ROSA, ARTURO, MANUEL, FERNANDO Y MARIA ELENA GODINEZ, GUADALUPE Y JESÚS VALDEZ, SILVIA Y GUADALUPE JIMÉNEZ, GRACIAS POR PONER SU GRANITO DE ARENA DURANTE TODA MI TRAYECTORIA COMO ESTUDIANTE Y *POR ESTAR SIEMPRE A MI LADO.*

#### **ANTONIO VALDEZ URBAN:**

AL HERMANO QUE SIEMPRE ME HA BRINDADO SU MANO Y ME HA DADO UN CONSEJO A TIEMPO, A TI POR TU APOYO INCONDICIONAL, GRACIAS ANTONIO POR ESTAR SIEMPRE CONMIGO A LO LARGO DE MI VIDA, POR AYUDARME EN LOS MOMENTOS MAS DIFÍCILES DE MI VIDA...*TE HE CUMPLIDO.*

#### **LIC. ANTONIO REYES CORTES:**

AL MAESTRO, AL AMIGO, GRACIAS POR COMPARTIR UN POCO DE SU CONOCIMIENTO PARA REALIZAR EL PRESENTE TRABAJO, POR AYUDARME A DAR ESTE ÚLTIMO PASO TAN DIFÍCIL PARA MUCHOS COMO ESTUDIANTES, POR DEPOSITAR SU CONFIANZA EN MI, ME SIENTO ORGULLOSO DE QUE USTED HAYA SIDO MI ASESOR DE TESIS, GRACIAS *"MAESTRO"*.

#### **LIC. MANUEL ALFONSO LOBATO:**

GRACIAS POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE HABER SIDO SU PASANTE EN LA CARRERA DE DERECHO Y PERMITIDO TRABAJAR CON USTED, APRENDIENDO LO QUE ES LA LEALTAD AL CLIENTE, LA HONRADEZ Y LA HONESTIDAD ANTE TODO, HOY SIGO CON LOS MISMOS PRINCIPIOS QUE ME ENSEÑÓ, GRACIAS POR SU AMISTAD, POR LA CONFIANZA QUE SIEMPRE DEPOSITÓ EN MI, GRACIAS LIC. MANUEL ALFONSO LOBATO...*MI AMIGO.*

#### **A MIS SOBRINOS:**

RICARDO, EDUARDO, HECTOR, RENATO ARTURO, LETICIA GUADALUPE, DANIEL, EDGAR, GERARDO, MANUEL, SANDY, CLAUDIA IBETH, FERNANDO, GABRIELA, MARIO ALBERTO, POR LA CONFIANZA DEPOSITAD SIEMPRE EN MI.

#### **A MIS AMIGOS:**

MÓNICA ANGÉLICA LÓPEZ VIDALES, SANDRA MARIA ESTRADA MARTÍNEZ, LILIANA JUÁREZ BÓSQEZ, ANABEL CARRILLO JIMÉNEZ, GABRIEL URIBE RAMÍREZ, CARLOS SÁNCHEZ ROBLES, CARLOS CARMONA ARANDA, LEONEL VILLAFUERTE ZAVALA, JOSE ANTONIO CARBALLO TRNSVIÑA... POR COMPARTIR SUS EXPERIENCIAS TANTO JURÍDICAS COMO PERSONALES, *GRACIAS POR SU AMISTAD.*

#### **A MI AMIGO:**

REFUGIO ARRIAGA ARELLANO, EN DONDE QUIERA QUE TE ENCUENTRES, SE QUE SIEMPRE ESTAS CONMIGO, AUN RECUERDO LA PREOCUPACIÓN QUE PRESENTABAS CUANDO ME DECÍAS "**CUANDO VAS A ACABAR TU CARRERA**", MATERIALMENTE NO TE ENCUENTRAS, PERO AHORA DESPUÉS DE TANTO TIEMPO, TE PUEDO DECIR: NUNCA ME OLVIDO DE TI, YA NO TENGAS ESA PREOCUPACIÓN FINALMENTE HE CUMPLIDO...*GRACIAS HERMANO SIEMPRE TE RECORDARE.*

# ÍNDICE

Págs

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

1.1.- Juicio de Residencia	1
1.2.- Ley del Congreso General sobre delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870	9
1.3.- Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal del 6 de junio de 1896	12
1.4.- Constitución de 1917	13
1.5.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados del 30 de noviembre de 1939	16
1.6.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979	19
1.7.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982	23
1.8.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002	27

### CAPITULO II. CONCEPTOS GENERALES

2.1.- Secretaría de la Función Pública	30
2.2.- Órgano Interno de Control	34
2.2.1.- Área de Responsabilidades	36
2.2.2.- Área de Auditoría	37
2.2.3.- Área de Quejas	39
2.3.- Servidor Público	40
2.4.- Procedimiento Administrativo de Responsabilidades	43
2.5.- Sanción Administrativa	48

**CAPITULO III.**

**RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

3.1.- Marco Jurídico aplicable al Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público	51
3.2.- Obligaciones del Servidor Público	57
3.3.- Derechos del Servidor Público	71
3.4.- Responsabilidad Administrativa del Servidor Público	74

**CAPITULO IV**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES**

4.1.- Inicio de Procedimiento	77
4.2.- Acuerdo de Inicio de procedimiento	78
4.3.- Citatorio para Audiencia de Ley	80
4.4.- Audiencia de Ley	83
4.5.- Cierre de Instrucción	86
4.6.- Resolución Administrativa	87

**CAPITULO V**

**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

5.1.- Amonestación	93
5.2.- Suspensión	95
5.3.- Destitución del puesto	97
5.4.- Sanción Económica	98
5.5.- Inhabilitación	100
5.6.- Criterio para la aplicación de sanciones	102

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>104</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>109</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

La responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento de equilibrio de la vida social, en este sentido la responsabilidad ha estado vinculada con la moral, la religión, los usos y los convencionalismos sociales así como al derecho y al gobierno, conformando un amplio orden normativo que establece las pautas de conducta que armonizan y conjugan las aspiraciones individuales con las necesidades sociales.

Etimológicamente la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "spondeo", de la voz "respondere" que significa responder, esto es, estar obligado.

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La Ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que se crea y autoriza su actuación condicionada al respeto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene.

Uno de los problemas principales al que se enfrenta la sociedad mexicana es, precisamente, el abuso y el mal uso de las facultades que se otorgan a los servidores públicos y las deficiencias con las que éstos desempeñan sus funciones, lo cual resulta grave en virtud de que es precisamente en las manos de los servidores públicos donde recae la responsabilidad de salvaguardar los

principios de lealtad, eficiencia, legalidad, imparcialidad y honradez a que se refiere la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la Nación, independientemente de intereses particulares, asimismo que éstos realicen sus funciones utilizando los recursos humanos y materiales dedicándolos sólo para el fin al que se encuentran destinados, observando siempre las leyes a que se encuentran sujetos y no servirse de beneficiar a unos en perjuicio de otros, principios que se constituyen en obligaciones y de no cumplirse, nace la figura que conocemos como responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que es la consecuencia del incumplimiento a una obligación derivada de un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública o bien, la falta en la que incurre el servidor público por haber incumplido una obligación jurídica inherente al cargo que desempeñe.

Por lo anterior resulta necesario que exista un Órgano de Control Interno en cada dependencia o entidad que tenga como función la vigilancia de las actuaciones de los servidores públicos y con esto lograr la correcta aplicación de la Ley, para lo cual es indispensable hablar de la Secretaría de la función Pública, que fue creada para sistematizar la vigilancia, el control, así como la prevención de conductas contrarias a las normas que rigen la materia y en su caso la aplicación de las sanciones derivadas de los actos que juzga inadecuados en los servidores públicos.

El propósito fundamental de esta investigación es realizar una crítica al desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa substanciado por las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, así como presentar las posibles soluciones a los vicios y lagunas que se presentan en el desarrollo del mismo, proponiéndose algunas líneas estratégicas mediante las cuales la Secretaría de la Función Pública revalore su carácter para con los servidores públicos.

El objetivo general de este trabajo es dar a conocer todos y cada uno de los pasos del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos substanciado por las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, que incurren en presuntas Irregularidades. De este objetivo se derivan los siguientes propósitos específicos:

- 1.- Establecer la misión de la Secretaría de la Función Pública.
- 2.- Conocer cuales son los medios por los cuales se puede iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades.
- 3.- Analizar la forma en que se sigue ese procedimiento.
- 4.- Conocer todos y cada una de las etapas de las que se compone dicho procedimiento.
- 5.- Realizar un análisis de los elementos que se tienen en cuenta para emitir la resolución del procedimiento en cuestión.
- 6.- Dar a conocer las autoridades competentes para conocer del procedimiento en cuestión.

Para cumplir sus objetivos, este trabajo consta de cinco capítulos además de la presente introducción y un apartado de conclusiones.

El capítulo I expone los antecedentes del proceso administrativo de responsabilidades, desde el derecho romano hasta la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el capítulo II se analiza y se precisan conceptos fundamentales como el del Servidor Público, Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, Sanción Administrativa, así como las autoridades que intervienen dentro del citado Procedimiento.

En el capítulo III se analiza el marco jurídico aplicable al sistema de responsabilidades en el servicio público, la situación jurídica del servidor público tales como sus derechos y obligaciones, así como su responsabilidad administrativa.

En el capítulo IV se estudian y se exponen los conceptos que integran las diversas fases del procedimiento administrativo de responsabilidades.

El propósito esencial del Capítulo V es tratar las diversas sanciones que aplican las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal a los servidores públicos que incurrir en responsabilidad administrativa, así como los criterios a seguir por la misma.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES

#### 1.1.- Juicio de Residencia.

El derecho romano es considerado el punto de irrupción de casi la totalidad de los diversos sistemas jurídicos, entre los que destacan los de Europa Occidental; su estructura y principios dieron contenido al derecho Español, que es el antecedente directo de nuestro orden jurídico.

El **Juicio de Residencia** es considerado uno de los antecedentes históricos más importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, encontrando su origen legislativo en la Recopilación de las Leyes de Indias, Libro V, Título XV denominado; "De las residencias y jueces que las han de tomar" figura que nació y se aplicó en el año de 1501, bajo el reinado de los reyes católicos cuando se le expiden instrucciones precisas a Nicolás de Ovando para que efectuara residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla, por lo que con la creación de esta institución existió la necesidad de establecer un sistema de control eficaz de la actuación de los funcionarios públicos en tierras españolas.

El Juicio de Residencia tuvo su marco de aplicación en los territorios conquistados por parte de la Corona Española, toda vez que existía la necesidad de lograr un correcto funcionamiento y ejercicio de los recursos económicos de la Nueva

España, por lo que en este orden de ideas podemos definir a la figura en comento como el procedimiento por virtud del cual se investigaba la conducta de los funcionarios públicos de la Corona Española en los territorios conquistados y castigar en su caso la indebida actuación.

Manuel Osorio, define el término de la siguiente manera: "Hasta el siglo XIX, se llamaba Juicio de Residencia, en la legislación Española, al que tenía por objeto indagar los cargos que resultasen contra los virreyes, capitanes, generales y gobernadores de ultramar por los actos de su administración."<sup>1</sup>

El Juicio de Residencia fue denominado así porque el funcionario público al concluir su encargo debía permanecer obligatoriamente en el territorio donde ejerció su encargo, con la finalidad de que respondiera por cualquier irregularidad que se presentara con motivo del ejercicio de sus funciones, siendo considerado un medio de control para los referidos funcionarios de la Nueva España y beneficiar de éste modo a la colectividad en general, ya que cualquier ciudadano podía denunciar a los funcionarios, los cuales por regla general están obligados a rendir cuentas de sus puestos, al respecto podemos afirmar que las Leyes de Indias y por ende la Corona Española extendió la residencia a sus funcionarios que realizaban tareas administrativas y judiciales, todo ello para tener un control político-administrativo sobre el funcionario público.

El consejo de Indias era el órgano de control encargado de nombrar a los jueces de residencia a través de su presidente, ya que estos jueces vigilaban la actuación de los funcionarios públicos españoles.

El Juicio de Residencia en las Indias consistía en la revisión que se efectuaba a las actuaciones de un funcionario público cuando éste finalizaba sus funciones en el cargo que había desempeñado, para ello siempre se iniciaba de oficio, sin tomar en cuenta las demandas públicas que pudieran establecer las personas que se consideraban agraviadas por las actuaciones de dichos funcionarios.

El juicio se dividía en dos partes, la primera en un minucioso y complejo procedimiento, esta primera parte era secreta, el juez de oficio averiguaba todo lo que pudiera acerca de la labor del funcionario para determinar si existía alguna irregularidad de la cual el funcionario fuera responsable, la segunda parte consistía en recibir las demandas que fueran interpuestas por las personas que se consideraban agraviadas por la actuación deshonesto de este funcionario, podríamos determinar a esta segunda etapa como pública y a la primera como secreta.

Con base a lo anterior, una vez que el juez recibía la demanda o investigaba de oficio la conducta de un funcionario mandaba publicar los edictos de residencia en las ciudades más importantes a fin de que se diera a conocer el procedimiento en cuestión y se invitaba a los ciudadanos en general a formular los agravios en

---

<sup>1</sup> Osorio, M. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Argentina, Ed. Heliasta, 1982, p.392

contra del residenciado, es decir, cualquier particular podía demandarlo, aunque no hubiese sido perjudicado concretamente, a lo que se llamo "principio de publicidad", lo que consistió la esencia misma de la institución.

En consecuencia podemos afirmar que el juez nombrado por el presidente del Consejo de Indias completaba su control con el Juicio de Residencia al que quedaron sometidos todos los funcionarios coloniales, desde los virreyes hasta los oficiales reales, de ahí que éste procedimiento era un freno útil para impedir el abuso de los malos funcionarios. Así pues, esta figura española era sumamente rigorista, toda vez que el juez residenciado podía hacerse de cualquier medio de prueba fehaciente tales como informes de dependencias oficiales, revisar documentación pública o privada, pero la prueba que más utilizaba era la testimonial, que a su vez representa un peligro para los residenciados, ya que la seria dificultad que tenía esta institución era la falsedad en que se expedían los testigos, ya que tanto amigos como enemigos del residenciado deformaban la verdad que se buscaba.

Una vez presentados los cargos y desahogadas las pruebas se emitía la sentencia cuyos efectos podían ser en dos sentidos absolutorio y condenatorio. Si el residenciado resultaba ser inocente, el juez lo declaraba como buen funcionario destacando su desinterés por evitar sacar lucro o ventaja de su cargo. Asimismo se reconocía su rectitud y se hacia acreedor a ocupar cargos de mayor jerarquía; por el caso contrario si resultaba ser culpable sería rigurosamente castigado con inhabilitación temporal o perpetua, destierro, multas elevadas, confiscación de

bienes y prisión, cabe mencionar que las multas eran a veces hasta de quinientos pesos. Había una etapa de apelación en la cual el juez no debía ejecutar la sentencia cuando el residenciado apelaba en tiempo y forma su recurso el cual podía ser conocido según el caso, ya sea con el Consejo de Indias o ante la Audiencia respectiva como órgano de segunda instancia. Cuando los funcionarios eran designados por la Corona Española los recursos se tramitaban ante el Consejo de Indias y en los demás casos conocía la audiencia respectiva. Asimismo el efecto del resultado de la apelación entre dos sentidos, ya sea confirmado o negando la sentencia del juez.

Durante el juicio de residencia se contemplaba la recusación a los jueces de residencia<sup>2</sup> esto era en no querer admitir o aceptar una cosa, o señalar a una persona de carencia de aptitud o de imparcialidad. Poner en tacha legítima a un funcionario público para que no actúe en determinado procedimiento.

En este sentido, otra de las finalidades del citado procedimiento era el de tratar que las ordenes y disposiciones de las autoridades españolas fueran cumplidas en estricto término por los funcionarios radicados en la Nueva España, para el efecto de que en el ejercicio de sus atribuciones lo hicieran con honestidad y eficiencia, todo ello para evitar la corrupción y arbitrariedad de los mismos.

Ahora bien el hecho de residenciar a un funcionario público de la Corona Española servía para depurar y localizar dónde se encuentra el daño y quien es el

responsable de él, además de que tenía la obligación de responder de sus actos durante el tiempo en que estuviera en ejercicio de su cargo, en otras palabras, es exigir responsabilidad o cuentas de determinado cargo o comisión.

De lo anterior se desprende que el Juicio de Residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo de la autoridad ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de la responsabilidad de la función. Al mismo tiempo, significaba un inteligente equilibrio entre la función pública y el resultado colectivo de esa tarea, atento a un mecanismo apto para lograr el fin perseguido por el estado que era un mejor servicio político y administrativo, cuyo beneficiario era la propia comunidad americana.<sup>3</sup>

Finalmente, consideramos que esta figura española se caracterizaba por haber sido ejercida con mano de hierro, pero su justificación la encontramos en el principio lógico de que en los órganos del Estado se concibe perfectamente que sean los superiores jerárquicos los que exijan responsabilidad a los inferiores, por lo tanto, era una forma de control política y administrativa, fue política por que el rey a través de sus órganos de control vigilaba la actuación de sus inferiores y administraba, en virtud de que su finalidad estaba orientada a que los recursos económicos de los territorios conquistados se utilizaran correctamente y evitar los malos manejos.

---

<sup>2</sup> Diccionario Porrúa de la Lengua Española, México, Editorial Porrúa S.A., 1990

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Jac-Lega, Argentina, Ed. Libreros, 1969, p. 351

Por otra parte con el nacimiento del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", conocida como Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, en la que se contemplaba la responsabilidad de los funcionarios públicos en su capítulo XVIII denominado "Del Tribunal de Residencia" y 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.

Se establece que permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo en tres órganos que serán el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Residencia se encontraba integrado por siete jueces que eran elegidos por el Supremo Congreso de entre los individuos que habían sido elegidos con anterioridad por cada provincia cuyo nombramiento lo hacían las juntas provinciales; el mismo tribunal elegía de entre sus individuos a un presidente que sería igual a todos en autoridad, mismo que nombrará a un fiscal que tendría la única función de formalizar las acusaciones que se promuevan de oficio por el mismo Tribunal; y por último el Supremo Congreso nombrará al secretario correspondiente lo que hará por suerte entre tres individuos.

El Tribunal de Residencia tenía las funciones de conocer privativamente de las causas pertenecientes a los individuos del congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia,

En un término perentorio de un mes, después de elegido el Tribunal se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, estos juicios de residencia deberían concluirse dentro de tres meses, y si no se concluyeren en este término se darían por absueltos los acusados, prorrogándose a un mes más aquel término. Además conoce de las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, agregando en lo que respecta a los individuos del Supremo Gobierno cuando arrestaren algún ciudadano por más de cuarenta y ocho horas.

En las causas que se mencionaron anteriormente se hará, las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y declarará si ha o no ha lugar a la formación de la causa, y declarada esta, mandara suspender al acusado y remitirá el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa a esta declaración, formará la causa la substanciará y sentenciara con arreglo a la leyes. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia, se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y ejecute por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, para el efecto de que los gobernados se dieran cuenta de que había hecho justicia, toda vez que se castigaba públicamente al funcionario en forma infamante por haber cometido alguna conducta prohibida y sancionada por la ley. El Tribunal de Residencia se disolverá una vez que haya sentenciado las causas que motivan su instalación y las que sobrevinieren mientras existan o pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los asuntos.

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

### **1.2.- Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870.**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada el 5 de febrero de 1857, es 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 denominado "De las Responsabilidades de los funcionarios públicos", en la cual describe a los funcionarios públicos sujetos al procedimiento de responsabilidades, las autoridades competentes para conocer el mencionado procedimiento, así como el término que tenían estas para iniciar el procedimiento de responsabilidades, los cuales se encontraban normados en los artículos 103 al 108.<sup>4</sup>

El contenido de estas disposiciones constitucionales fue reglamentado por la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación publicada el 3 de noviembre de 1870 por el presidente Juárez.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, F. *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, México, Ed. Porrúa, 1985. p.624

<sup>5</sup> Diario Oficial del 3 de noviembre de 1870.

Esta ley fue la primera expedida en nuestro país sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y obedeció a una necesidad política.

Entre otras disposiciones estableció los mecanismos para calificar los delitos, las faltas y las omisiones oficiales y determinó como sujetos de responsabilidad a los Diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios del Despacho y a los Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales; y al Presidente de la Republica, para el caso que durante el tiempo de su encargo cometiera traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Para tal efecto estatuyó siete tipos de delitos oficiales, a saber: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales y determinó como sanciones para estos ilícitos la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.

Las faltas oficiales de los altos funcionarios, por otra parte, eran sancionados tomando en consideración la gravedad de la infracción. Además, esta Ley

determinó como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

En cuanto a la omisión en el desempeño de funciones oficiales, dispuso como sanción la suspensión o inhabilitación en el cargo de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874 actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875 en que se volvió el sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.<sup>6</sup>

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

Este ordenamiento, apenas consideró la cuestión procedimental y en trámites generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

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.

### **1.3.- Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal del 6 de junio de 1896.**

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, estando vigente la Constitución de 1857, se expidió el seis de junio de mil ochocientos noventa y seis, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución, compuesta por 64 artículos, en los cuales se determinaba a quienes debía reputarse como altos funcionarios, haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran, y se garantizaba cierta estabilidad política, al determinar que los integrantes del Poder Legislativo gozaban de fuero desde el día de su elección.<sup>7</sup>

Por otra parte, se establecía que el Presidente de la Republica solo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y los Gobernadores, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

---

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 45

<sup>7</sup> Diario Oficial del 29 de mayo de 1896.

Reglamentó también los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común y los llamados oficiales. Asimismo determinó el mecanismo para que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad, para suspender la substanciación de un juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que no ha lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de la acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.<sup>8</sup>

Asimismo estructuró el juicio político por delitos, faltas u omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

En esta Ley no se hace referencia a cuáles son los delitos oficiales y ello se debe a que la definición de tales delitos estaba contenida en el Código Penal de 1872.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias de políticas y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civil tuvieran posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

---

<sup>8</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Op. Cit. P. 46

#### **1.4.- Constitución de 1917.**

Este ordenamiento, entró en vigor a partir del primero de mayo de mil novecientos diecisiete, vigente hasta la fecha, en donde 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 los Diputados a las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, sin incluir a los demás empleados de la Federación

En el artículo 108 se dispuso que "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo."

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser encausado por traición a la patria y delitos graves y leyes federales; éste sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores 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 ya mencionados.

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.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, los artículos 108 y 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales. Que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios y al procedimiento del juicio político.

Los delitos oficiales eran 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.

Por lo que consideramos que el Poder Legislativo debió expedir una nueva Ley de Responsabilidades ya que al ser reglamentaria de las disposiciones constitucionales, la de mil ochocientos noventa y seis, era inoperante en muchos aspectos.

**1.5.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939.**

La promulgación de esta Ley fue de gran importancia, pues entre 1917 y éste año se habían ventilado y resuelto diversos casos de responsabilidad de funcionarios públicos, sin que se contara con un marco legal apropiado, en este caso, una ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

Sin embargo, fue hasta el treinta de diciembre de mil novecientos treinta y nueve, durante el gobierno del Presidente Cárdenas, cuando se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Entre los aspectos más relevantes de esta ley, se encuentra la sujeción a la misma de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de los conceptos y se concedió acción popular para denunciarlos.

Asimismo se señaló expresamente la existencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil, para los funcionarios públicos.<sup>9</sup>

Respecto de los delitos del orden común se determinó la necesidad de establecer la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados integrada en Gran Jurado.

Se denominaron altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Secretarios de Estado; Jefe de Departamento Autónomo; Procurador General de la República; Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales, señalándose que el presidente de la República sólo podrá ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

Aunque no se definían los delitos, se hacía un listado de los imputables a los altos funcionarios; ataque a las instalaciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano; representativo y federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de garantías individuales e infracción a la Constitución o leyes federales que cause graves perjuicios a la Federación o a los Estados Constitucionales.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

---

<sup>9</sup> Diario Oficial del 21 de febrero de 1940

La comisión de estos delitos sería sancionada con la destitución del cargo o del honor de que se encontrara investido y la inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeran en forma casuística diversas conductas que se tipifican como delitos, y en 11 fracciones se señalan las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, los cuales van desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta establecer penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Las faltas oficiales son determinadas por exclusión, es decir, cuando no sean delitos y se establece que las Leyes y Reglamentos respectivos determinarán las sanciones aplicables.

En esta Ley se establecieron dos procedimientos uno del Juicio Político, que se instaurará para los altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los delitos, en éste caso cuando se tratará de delitos oficiales y el Juicio de Procedencia cuando fueran del orden común, así mismo determino tres procedimientos respecto a los demás funcionarios; uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del poder judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.

En lo que se refiere a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se reglamentó también el juicio político, en el que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios, se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en gran jurado para determinar la declaración de procedencia.

En el artículo 110 se determinó la obligación de declarar los bienes en un plazo de sesenta días después de tomar posesión del cargo y dentro de los treinta días siguientes al término del mismo.

Esta ley no fue totalmente acertada debido a que reprodujo algunos ordenamientos de la ley de 1896, sin que fueran tomadas en cuenta las reformas que había sufrido el Título Cuarto de la Constitución de 1857 al pasar a la de 1917, además de que existían graves confusiones respecto de la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes.

#### **1.6.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.**

Es la segunda ley promulgada al amparo de la Constitución de 1917, fue la del 27 de diciembre de 1979 denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", expedida por el Presidente José López Portillo.

En relación con esta ley, Fernández y Soberanes, afirma que "no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró casi a la letra en ella" (Ley de 1939), y también porque "en sus artículos transitorios se dispuso, sin más que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades y dado que se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, donde la entrada en vigor de la Ley de 1939 ocasionó que se dejara en libertad a varios de los procesados, pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales, entre los cuales podemos mencionar en el aceptar un cargo público y toma posesión de él sin reunir los requisitos que establecía la Constitución y las leyes respectivas, ejercer las funciones del empleo, cargo o comisión sin reunir todos los requisitos legales para este efecto, abandonar sin causa justificada su empleo sin haber renunciado o antes de que les fuera comunicada la admisión de su renuncia o se presentare persona que debía sustituirlos, ejercer funciones en su empleo, cargo o comisión distintas a las que legalmente les correspondía el empleo para el que fueron electos y; recibir indebidamente dinero o alguna otra dádiva para sí o cualquiera otra persona por hacer algo justo o injusto. Por ello se decía que esta ley en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una ley de amnistia".

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados

delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las Leyes y Reglamentos.

En esta ley se estableció que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo y con motivo del mismo.<sup>10</sup>

Los funcionarios o empleados eran responsables, como los particulares, por los delitos comunes que cometieran, con la salvedad de que no se podía aprehender a los altos funcionarios enunciados en el artículo 108 Constitucional, sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados; se dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves por el orden común.

La Ley de Responsabilidades consideraba como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que reanudaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Las faltas oficiales eran definidas como las infracciones que afecten de manera leve, los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, esta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de concluido aquél.

Los altos funcionarios de la federación dejaban de gozar de fuero constitucional, por los delitos comunes y oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran o bien cuando aceptaban el desempeño de algún empleo, cargo o comisión durante el periodo en que conforme a la ley disfrutaban de fuero.

Con respecto al juicio político la Ley preciso que el Senado de la República debía de elegirse en Gran Jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios, previa acusación de la Cámara de Diputados.

Se establecieron como sanciones, por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo; quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria ante los tribunales competentes.

Los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.

---

<sup>10</sup> Diario Oficial del 4 de enero de 1980

Finalmente el artículo 92 de Ley de Responsabilidades de 1979, dispuso la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste.

La vigencia de la ley en cuestión fue muy breve y no fue aplicada por el Congreso a ningún caso, además de que fue la última ley que hizo referencia al concepto de "Fuero Constitucional".

#### **1.7.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.**

En este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, impulsa y da una nueva orientación al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, estructurando este sistema en los principios que regula la responsabilidad política, el juicio político, el juicio de declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa, el registro de la situación patrimonial y los fundamentos de actuación en ese entonces de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo); encuentran un nuevo impulso en las reformas constitucionales que en esta materia presentó a la consideración del Congreso de la Unión el Presidente Miguel de la Madrid, propuesta aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de 1982, que enmienda del artículo 108 al 113 del Título Cuarto Constitucional.

Esta reforma Constitucional estructura en forma más amplia la responsabilidad de los servidores del estado, en tanto está orientada, como se establece en su exposición de motivos, a "acentuar el carácter de servicio de la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión". En este sentido uno de los principios integrados en este Título es el servicio en sí que brinda la administración pública. Desaparece por esta razón la antigua y tradicional diferencia entre funcionarios y se establece que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, será considerado como servidor público y se hace extensiva tal denominación a los servidores que integran La Administración Pública.

Dicha Ley propone nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se había desarrollado en todas las ordenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Lo anterior con el fin de que éstos se comporten con legalidad, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, ya que define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores en comento y las responsabilidades en que incurren por incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

"Las reformas constitucionales adoptadas en 1982 –señala Orozco Hernández- si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidad de los

servidores públicos, no afectaron la esencia, en realidad son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales, el texto vigente conserva el sistema anterior que con ciertas salvedades era insatisfactorio, cambiando solamente la terminología”.

En el marco de la llamada “renovación moral de la sociedad” propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid, además de realizarse las reformas constitucionales y promulgarse la nueva ley, fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual actúa como una autoridad disciplinaria a fin de que consoliden los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública con el objeto de vigilar el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar y, en su caso, sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran.

Esta Ley al ser presentada ante el Congreso de la Unión, dentro de su exposición de motivos contemplaba lo siguiente: “...supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la naturaleza penal, política, civil y moral.”

El juicio político parte en este sentido de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos, por los actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones y se encarga a un órgano político para su juzgamiento.

Son sujetos a juicio político: Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte; Secretarios del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República; Procurador General de Justicia del Distrito Federal; Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; Magistrados y Jueces del Distrito Federal; Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, cuyos actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho; los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

El artículo 6° del ordenamiento establece las condiciones de procedibilidad a partir de los resultados de la actuación de los servidores públicos, asimismo para que proceda el mencionado juicio el servidor público debe encontrarse desempeñando su empleo, cargo o comisión, o dentro del año siguiente a la terminación de sus funciones y las sanciones pueden ser desde la destitución hasta la inhabilitación por veinte años.

En cuanto al procedimiento administrativo de responsabilidades éste se encuentra previsto dentro del Título Tercero denominado "Responsabilidades Administrativas", el cual prevé los supuestos, las reglas a seguir, la prescripción, autoridad competente para substanciar el mismo y las sanciones aplicables.

Esta nueva Ley parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajos de confianza y suspensión hasta por tres meses e inhabilitación, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados.

#### **1.8.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002.**

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, tiene como finalidad la prevención de actos ilícitos, la regulación del incumplimiento en el servicio público y el combate a la impunidad, aumentando así la capacidad de las Autoridades para actuar en el incumplimiento de los servidores públicos y busca eficientar la gestión gubernamental.

El dictamen aprobado distingue entre otras responsabilidades administrativas y políticas ahora reguladas por ordenamientos legales de la siguiente manera: Las administrativas serán previstas por esta Ley; las políticas y el procedimiento de

enjuiciamiento penal de servidores públicos que gozan de protección constitucional se prevén en la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de procedencia.

Identifica autoridades competentes para aplicar la Ley, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Banco de México, asimismo se establece que los Titulares de las dependencias y entidades podrán ejecutar la suspensión y destitución de servidores públicos y la Tesorería de la Federación ejecutará las sanciones económicas.

Esta Ley consolida a las autoridades de Contraloría Interna, para sancionar a servidores públicos en caso de incumplimiento a las obligaciones por lo que los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control podrán tramitar, sustentar y resolver, asimismo la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control podrán imponer amonestaciones y sanciones económicas, suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos.

Un aspecto muy relevante es que aumenta los plazos de prescripción por lo que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control contarán con tres años para imponer las sanciones contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido la infracción, o a partir del momento en que hubieren

cesado, si fuere de carácter continuo y en caso de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años. En los casos de que los particulares soliciten indemnización de daños o perjuicios contarán con dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Por otra parte se incorpora el embargo precautorio, para garantizar el cobro de las sanciones económicas, ante riesgos de desaparición de los presuntos responsables o dilapidación de sus bienes, el embargo será definitivo, una vez impuesta la sanción económica, en el caso de que no exista responsabilidad que sancionar, Secretaría de la Función Pública hará pública esta circunstancia y 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 encontró suspendido.

Otro punto importante que se presenta en esta nueva ley, es que otorga el carácter público al Registro de Servidores Sancionados y a la declaración de situación patrimonial previa autorización del servidor.

Faculta al Titular de la Secretaría de la Función Pública o a los subsecretarios de la misma, para solicitar información bancaria de Servidores Públicos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de dar seguimiento a su situación patrimonial pudiendo investigar, verificar y auditar en esta materia.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS GENERALES

#### 2.1.- Secretaría de la Función Pública

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se creó la Secretaría de Contraloría General de la Federación, cuya creación se efectuó en razón de que quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias, así como la atención al ciudadano, y el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto Público para alcanzar una administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva. Así mismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.<sup>11</sup>

El veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose el nombre de la Secretaría de la

---

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>12</sup>

Con fecha veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la fracción VI del artículo 56, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>13</sup>

En dichas reformas se le da la facultad al Titular de la Secretaría de la Función Pública de 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 de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, 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.

Asimismo se le confirieron facultades a los Órganos Internos de Control de las Entidades Paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994.

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996.

servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en éstas, en los casos que se advierta responsabilidad administrativa.

Lo anterior en razón de la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades, "instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública" y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere la Globalizadora del Control de la Administración Pública Federal, sin que ello le implique superioridad sobre ninguna de las demás Dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría tiene doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública su Titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal.<sup>14</sup>

En resumen las facultades de la Secretaría de la Función Pública se encuentran precisadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así mismo, el artículo 1° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de julio de 2001, establece que: "La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. El artículo 2°, penúltimo párrafo del referido reglamento establece que para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría contará con los Titulares de los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad; así como con los Coordinadores de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control, Delegados,

---

<sup>14</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Op. Cit. p. 154

Comisarios Públicos y los Supervisores Regionales, quienes tendrán las atribuciones a que se refiere el artículo 47 de éste Reglamento.

El diez de abril del dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose el nombre de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.<sup>15</sup>

## **2.-2.- Órgano Interno de Control.**

El artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que: “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, Quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”.

De igual forma el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que: “Los Servidores Públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 8°, serán sancionados conforme al presente capítulo por la Contraloría Interna de dicha Secretaría. El Titular de esta

---

<sup>15</sup>Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003

Contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él".

El Órgano Interno de Control, tendrá como objetivo apoyar la función directiva de las Dependencias o Entidades, a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvando a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

En razón de lo anterior y con fundamento en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 62 de las Entidades Paraestatales y 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal se encuentran integradas por las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades para el mejor funcionamiento de éstas.

En cuanto a las funciones del mismo comprenden entre otras el coordinar, supervisar y dar seguimiento a la recepción de peticiones ciudadanas, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; llevar de manera ordenada los libros de gobierno correspondientes; investigar y fincar responsabilidad a que hubiere lugar e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones aplicables en los términos de la Ley; instaurar y desarrollar el

procedimiento administrativo de responsabilidades; emitir las resoluciones que pongan punto final al procedimiento, imponiendo sanciones a aquellos servidores públicos a los cuales se les acredite el incumplimiento del artículo 8° en cualquiera de sus fracciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; calificar y constituir en el ámbito de su competencia, los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión, que se hagan valer en contra de las resoluciones en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público así como en la de Obras y Servicios relacionados con las mismas, que compete conocer al Titular del Área de Responsabilidades; llevar a cabo la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario del ramo; expedir la certificación de los documentos que obren en los archivos del Órgano Interno de Control de que se trate; denunciar ante las autoridades competentes, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al Área Jurídica de las Dependencias o Entidades.

### **2.2.1.- Área de Responsabilidades**

El Área de Responsabilidades tiene como funciones principales citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer en su caso, las

sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley de la Materia; llevar los registros de los asuntos de su competencia; dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos, respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita ante las diversas instancias jurisdiccionales representando al Titular de la Secretaría, recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones arrendamientos y Servicios del Sector Público así como en la de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y realizar cuando lo considere conveniente, investigaciones de oficio a partir de las inconformidades que hubiere conocido en los términos de los artículos 68 y 86 de dichos ordenamientos, respectivamente, con excepción de aquellas que por acuerdo del Secretario deba conocer la Dirección General de Inconformidades, así como instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, en los términos de las Leyes mencionadas, y someterlos a la consideración del Titular del Órgano Interno de Control en la formulación de requerimientos,, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las Áreas Administrativas de las Dependencias o Entidades la información requerida para el cumplimiento de sus funciones y las demás que les atribuye expresamente el Titular de la Secretaría.<sup>16</sup>

### **2.2.2.- Área de Auditoría.**

---

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 2001.

El Área de Auditoría tiene como funciones principales referentes a la Auditoría Interna el realizar por sí o en coordinación con las Unidades Administrativas de la Secretaría, o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determinen, las auditorías o revisiones que se requieran con el propósito de verificar la eficacia, economía y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y operacional y el debido cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y Políticas aplicables, vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones, derivadas de las auditorías o revisiones practicadas por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización; requerir a las Áreas Administrativas de la Dependencia o Entidad, o de la Procuraduría General de la República la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones; proponer al Titular del Órgano Interno de Control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al Programa Anual de Control de Auditoría (PACA), y las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.<sup>17</sup>

Ahora en cuanto a la Auditoría de Control y Evaluación se establece lo siguiente: verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control; evaluar la eficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda; efectuar la evaluación de riesgos que pudieran obstaculizar el cumplimiento de las metas y

objetivos de la Dependencia o Entidad correspondiente o de la Procuraduría General de la República; promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de la Dependencia o Entidad, ubicando debidamente la responsabilidad sobre el control y capacitando al personal en la materia, a fin de asegurar en mayor grado de cumplimiento de las metas y objetivos; en coordinación con las Áreas Administrativas competentes de la Secretaría promover en el ámbito de la Dependencia o Entidad, o en el de la Procuraduría General de la República el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia, el combate a la corrupción y, a la impunidad, así como la simplificación, el incremento de la productividad y el mejoramiento administrativo; proponer al Titular del Órgano Interno de Control las intervenciones que en materia de evaluación de control se deban integrar al programa anual de control y auditoría, y las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

### **2.2.3.- Área de Quejas.**

El Área de Quejas tiene como funciones el coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración, así como captar y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios que presenta la ciudadanía, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención ciudadana; turnar

---

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 2001.

al Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control, cuando así proceda, las quejas y denuncias respectivas y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución; conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones y servicios, así como de las obras públicas que se lleven a cabo con la finalidad de que las mismas se corrijan cuando así procedan; auxiliar al Titular del Órgano Interno de Control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las Áreas Administrativas la información requerida para el cumplimiento de sus funciones, y las demás que les atribuya el Titular de la Secretaría.<sup>18</sup>

### **2.3.- Servidor Público**

El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en diciembre de 1982, se realizó al Título Cuarto Constitucional, y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al fijar así las bases legales para la regularización de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la citada Ley, y a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública, dicho código de conducta se

---

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 2001.

encuentra actualmente plasmado en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con la nueva noción que se le dio al servidor público, se desprende que se abusó suplir otras denominaciones que con cierto descuido se venían utilizando desde tiempo atrás como lo fue entre otros: funcionario, empleado público, burócrata, así como la pretensión declarada de acabar con la imagen de fuero, privilegio y prepotencia que tradicionalmente acompañaba a quienes prestaban sus servicios al Estado, así se quiso establecer la idea de que quien ocupaba un empleo en la nóminas públicas es, ante todo, un servidor de la sociedad, y no alguien que pueda o deba servirse de su empleo para fines contrarios o que afecten la sociedad misma.

Del análisis del texto Constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el servidor público con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 Constitucional "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un

empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.<sup>19</sup>

En este sentido se manifiesta al respecto Guillermo Haro, cuando dice que “por lo que hace a la introducción que hace la última reforma constitucional del término servidor público, éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.” Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado.<sup>20</sup>

Con una clara distinción del régimen laboral frente al disciplinario, Gabriel Ortiz Reyes, nos dice que estos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tiene el correcto desarrollo de estos últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de un orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal, y de un contenido prestacional regido por el Derecho Laboral.<sup>21</sup>

Por tanto el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los Órganos del Estado da la Calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe

---

<sup>19</sup> Delgadillo Gutiérrez L. H. Y Lucero Espinosa M. *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1994. p. 186

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Op. Cit. p. 80

como resultado de una elección, nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

De lo anterior se concluye que la creación de una Ley Reglamentaria al Título Cuarto Constitucional, marca el establecimiento de la institución del servidor público por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándola a un régimen de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esta delicada función.<sup>22</sup>

#### **2.4.- Procedimiento Administrativo de Responsabilidades**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Sector Público, además de un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad imputables a los servidores públicos y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de una infracción, pero también prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones, sin embargo un sistema de esta naturaleza no tendría eficacia sino contemplara, a su vez, los mecanismos adecuados y los medios para detectar las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos, cierto es que la propia función pública

---

<sup>21</sup> Ibidem. P. 81

<sup>22</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. México 1998. p.79.

obliga a los superiores a vigilar la conducta o comportamiento de los inferiores subordinados, pero esto no es suficiente, razón por la cual resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la función pública. Lo anterior se logra a través del Sistema de Peticiones Ciudadanas y Atención a la Ciudadanía, pero se advierte que no es el único mecanismo por el que puede iniciarse un procedimiento administrativo disciplinario, éste también puede ser resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de las auditorías practicadas a las Dependencias y Entidades, así como los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

Por tanto, las peticiones ciudadanas que reciban las Áreas de la Contraloría Interna de las Dependencias o Entidades deberán ser atendidas e investigadas según corresponda y si de estas investigaciones resultan elementos suficientes que presuman la existencia de responsabilidad imputable a servidores públicos, se incoará el procedimiento administrativo de responsabilidades y una vez desahogada la audiencia de ley, si en ella se descubre que realmente existe responsabilidad se integra el expediente respectivo a fin de imponer las sanciones correspondientes.

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que "En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para

que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

El artículo 21 de la Citada Ley consigna el procedimiento disciplinario mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad o, en su caso, emitir la resolución de no existencia de ésta, pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad proveer lo necesario para su debida tramitación, desde recibir las peticiones ciudadanas realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encauzar y sostener la acusación, y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental hasta resolver conforme a derecho.

"El procedimiento Administrativo constituye la forma de expresión de la función administrativa; a través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa."<sup>23</sup>

El maestro Gabino Fraga, considera que "el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo."<sup>24</sup>

Así mismo el maestro Andrés Serra Rojas, define al procedimiento administrativo como el conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las

---

<sup>23</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Ed. Limusa, México, 1989, p. 204.

leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización.<sup>25</sup>

La imposición de las sanciones de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en términos de los artículos 14 y 16 Constitucional, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación en los siguientes términos:

- ° El derecho a ser escuchados, haciéndolos sabedores de las faltas o causales de responsabilidades administrativas que se le impute.
  
- ° El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.
  
- ° El derecho de alegar respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizadas.

---

<sup>24</sup> Fraga, GABINO, Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 283.

<sup>25</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México, 1979, p. 261.

° El derecho a ser notificado de la resolución fundada y motivada que se emita por el órgano competente.

El procedimiento que reúna este mínimo de garantías o derechos será considerado como válido de pleno derecho, asimismo, el procedimiento administrativo puede iniciarse por el órgano competente a petición de parte interesada ya sea por petición ciudadana, o de oficio en ejercicio de sus funciones legales.

Por tanto, cuando hablamos de la iniciación del procedimiento, este concepto forma parte del Procedimiento Administrativo Disciplinario en sentido amplio, todas aquellas actividades que se realizan por parte de la autoridad administrativa u Órganos Internos de Control, con motivo de las peticiones ciudadanas, a las practicadas en vía de diligencia previas como pueden ser auditorías, actas de visita y actas de verificación, estas actividades procesales se realizan a petición de parte o de oficio, de acuerdo a las facultades y competencia de la autoridad administrativa correspondiente.

El Procedimiento Administrativo de Responsabilidad se inicia de oficio, cuando el Órgano Interno de Control de acuerdo a las facultades que las leyes le otorgan y a la competencia señalada en las mismas, realiza una auditoría, acta de visita o alguna acta de verificación.

Cuando se inicia por motivo de una petición ciudadana, la cual es presentada por parte de la ciudadanía, se deben de practicar todo tipo de diligencias por parte del Órgano Interno de Control para determinar presunta responsabilidad administrativa del servidor público denunciado, debiendo informar al promovente de todos y cada uno de los actos procesales practicados por la autoridad administrativa.

El procedimiento de petición ciudadana tiene como finalidad, atender al ciudadano, debiendo tener en cuenta en todo momento que la no radicación de la queja o denuncia no es un elemento para archivarla, ni tampoco la falta de pruebas que no haya proporcionado el quejoso, en virtud de la facultad para actuar de oficio por parte de la autoridad.

Las diligencias previas en que se actúa de oficio y el procedimiento de peticiones ciudadanas forman parte en sentido amplio del procedimiento administrativo de responsabilidad, ya que con motivo del expediente que se haya formado y de las constancias que existen, se podrá continuar con el procedimiento antes citado y después de su instauración, en su caso, se impondrán las sanciones correspondientes.

## **2.5.- Sanción Administrativa.**

Las sanciones administrativas que pueden ser aplicadas por la autoridad se encuentran previstas en el Título Segundo, Capítulo II de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las podemos definir como el castigo que el Estado Impone a través de los órganos competentes con carácter de autoridad administrativa a los servidores públicos por las transgresiones o incumplimiento de sus deberes y obligaciones. Así mismo se define como la consecuencia del deber jurídico incumplido, resultando que cualquier falta, irregularidad, inobservancia y omisión que comete el servidor público lo hace responsable administrativamente, esa responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que origina se denomina falta administrativa disciplinaria, ameritando en consecuencia una sanción disciplinaria. La propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncia en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, los órganos Internos de Control pueden imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundado y motivando su determinación.

Garrido Falla define a la sanción administrativa no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se a cumplido, y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Loc. Cit.

Montoro Puerto entiende a la sanción administrativa también como un medio represivo y llega a una definición formal: En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ella han de merecer el calificativo de sanciones administrativas.<sup>27</sup>

García Maynez define a la sanción como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.<sup>28</sup>

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

---

<sup>27</sup> Loc. Cit.

<sup>28</sup> García Maynez, E. Introducción al Estudio del Derecho, México, Ed. Porrúa, 1974. p. 294.

### CAPÍTULO III

#### RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

##### **3.1.- Marco Jurídico aplicable al sistema de responsabilidades en el servicio público.**

En primer término para poder determinar el Marco Jurídico aplicable al sistema de responsabilidades en el Servicio Público para los Servidores Públicos, es indispensable definir la forma en que se van a regular a aquellas personas denominadas "servidores públicos", para tal efecto el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

...B Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...".

De lo que se tiene que, dicho precepto antes descrito, regula a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, los cuales se entienden como servidores públicos, encontrándose aquí la relación entre el Estado y el servidor público cuando la voluntad de éste se manifiesta no en

ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, sino como persona física, que al haber sido incorporada al órgano, adquiere una situación especial frente al Estado, diferente a la situación general que tienen los demás individuos. En todo caso, más que identificar diversos tipos de relaciones entre el ente público y la persona, lo importante es diferenciar su actuación como elemento subjetivo del órgano que tiene naturaleza oficial u orgánica, o como particular, en ejercicio de sus personales derechos y obligaciones. Por tanto, la actuación del empleado público en el ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga y que como servidor público pueda oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano, se han planteado diferentes cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado; toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, que tiene su propia esfera de derechos, obligaciones e intereses particulares, y que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, también como persona física expresa la voluntad en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Los servidores públicos están constreñidos a respetar y hacer respetar la ley en el marco de las facultades que las misma establece, puesto que el ejercicio de la función pública es una de las más elevadas responsabilidades sociales que debe

cumplirse en atención a los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que demanda el Estado de Derecho.

En el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y 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..."

...Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales..."

Asimismo, en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna, se establece que: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

De lo anterior es importante señalar que los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos en los artículos 108 de la Constitución y 2° de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, que incluye a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión y "a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". En este sentido son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos de los tres Poderes Federales (considerando a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral) y del Distrito Federal.

Para poder determinar la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores, es una cuestión netamente en principio de carácter Constitucional, toda vez que esta norma fundamental delimita los aspectos a los que los servidores públicos están sujetos para con el Estado, así mismo se identifica la competencia de las autoridades dentro del ámbito de validez determinado.

El Título Cuarto Constitucional en diversos de sus preceptos, establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, así tenemos la responsabilidad política, penal y administrativa. Una característica de éstos tipos de responsabilidad es que una no excluye a las otras, y en su caso, pueden ser concurrentes o acumulativas.

Los artículos 109 y 113 del título referido, específicamente constituyen el fundamento legal del sistema de responsabilidades administrativas en el servicio público.

El artículo 109 Constitucional señala literalmente que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad..."

Las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, son de naturaleza diferente dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución, así la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otra u otros tipos de responsabilidad.

Lo anterior amerita precisar la naturaleza y objeto de la responsabilidad administrativa, siendo que no se determina a partir de la comisión de un delito, sino que tiene su origen en el incumplimiento de una obligación, a la falta administrativa no se le exige que se colme de elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y en el mismo tenga un medio probatorio idóneo.

El artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que "cuando los actos u omisiones materia de las quejas o denuncias queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza."

El hecho de que tanto el artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como el artículo 109 Constitucional, disponen que los "procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente", solo confirma el carácter independiente de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública.

Finalmente el artículo 113 Constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades que podrán aplicarlas.

Así pues los servidores públicos, quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, se encuentran vigilados por la Secretaría de la Función Pública, la

cual en el caso en concreto de la presente investigación deriva sus facultades y atribuciones a las Contralorías Internas de las Dependencias o Entidades por medio del artículo 47 fracción III punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el ejercicio de las atribuciones que en materia de control, inspección, vigilancia y evaluación le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales aplicables, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación", siendo el caso que son las Contralorías Internas las encargadas de llevar a cabo los procedimientos administrativos de responsabilidad a los servidores públicos, en ejercicios de sus funciones, así como en los casos procedentes imponer las sanciones administrativas por aquellos actos u omisiones contrarios a la Ley.

Observándose de lo anterior, la existencia de una interrelación de leyes y reglamentos , como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el caso concreto el Reglamento de la Secretaría de la Función Pública, observándose de manera general a particular la forma en que se define y regulan los llamados servidores públicos.

### **3.2.- Obligaciones del Servidor Público**

Las obligaciones básicas que a continuación se mencionan están implícitas en el Título Cuarto Constitucional, así como en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que deben

ser observadas en su empleo, cargo o comisión, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, y cuyo incumplimiento darán lugar al procedimiento y sanciones que en su caso correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra.

**LEALTAD.-** Cuando se habla de la obligación de lealtad el servidor público se alude a su "entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación, independientemente de intereses particulares, de partidos o de sectas, se es leal con la institución pública que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado".<sup>29</sup> Por tanto la lealtad del servidor público se concreta a la expresión de que su primera obligación es con la sociedad, misma que ha confiado al Estado la función de Gobierno y legalidad.

**EFICIENCIA.-** "Se refiere a la facultad y virtud para conseguir un efecto determinado".<sup>30</sup> Por lo que el principio de eficiencia del servidor público implica realice sus funciones utilizando los recursos humanos y materiales con todo cuidado y dedicándolos solamente al fin para el que están destinados, pues de lo contrario su conducta va en perjuicio de la sociedad, de la función pública y del patrimonio estatal.

**LEGALIDAD.-** El principio de legalidad se refiere a que todo servidor público debe de actuar con estricto apego a la ley, puesto que dicha obligación de observancia

---

<sup>29</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. México, 1992. p. 95.

en la función pública es un elemento indispensable para que ésta se desarrolle adecuadamente, conforme al mejor interés de la sociedad.

**IMPARCIALIDAD.-** Se refiere a la falta de prevención o designio anticipado a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder rectamente. Cuando se habla de imparcialidad se hace referencia a que la función pública no debe servir para beneficiar a unos en perjuicio de otros, de manera ilegal; de tal manera que la actuación de los servidores públicos debe de desarrollarse sin preferencias extralegales por ninguna persona.

**HONRADEZ.-** Este concepto no debe aplicarse solamente en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos en el ámbito del sector público, sino que debe tener alcances mucho más amplios, de índole moral: actuar con verdad, apego a la ley, sin distinciones de personas y con calidad de probidad.

Estos cinco valores se encuentran estampados en las obligaciones de los servidores públicos, previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual establece lo siguiente:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

---

<sup>30</sup> Palomar de Miguel Juan. Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo. México, 1981. p. 489.

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado, o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su cargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones

profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrá interés en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

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

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

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

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado de su empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servidor público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones

específicas que se le presenten, con lo cual se pretende proporcionar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El artículo 49 de la referida Ley, encomienda a la Secretaría de la Función Pública la obligación de emitir el Código de Ética, precisándose en el artículo 8° transitorio de dicho ordenamiento, que su expedición se dará en un plazo no mayor de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la propia Ley.

La Secretaría de la Función Pública ha elaborado el Código de Ética de los servidores públicos de la administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

Con apoyo a estas consideraciones y con fundamento en los artículos 37 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 49 y 8° transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 5 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se enuncia el Código de Ética en comentario:

- **BIEN COMÚN:** Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de la necesidad e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica el servidor público éste consiente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

- **INTEGRIDAD:** El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.

Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

- **HONRADEZ:** El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal a favor de terceros.

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

- **IMPARCIALIDAD:** El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o a persona alguna.

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

- **JUSTICIA:** El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

- **TRANSPARENCIA:** El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecido por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

- **RENDICIÓN DE CUENTAS:** Para el servidor público rendir cuentas significa asumir planamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

- **ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO:** Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la necesidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

- **GENEROSIDAD:** El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

- **IGUALDAD:** El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

- **RESPECTO:** El servidor público debe de dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Esta obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

- **LIDERAZGO:** El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su empleo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la Institución Política a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución política en que se desempeña, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se contribuye a la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.<sup>31</sup>

### 3.3.- Derechos del Servidor Público

Los derechos del Servidor público se encuentran vertidos de manera general en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y toda vez que independientemente de la calidad especial que representa por la función que desempeña en la sociedad, goza de los derechos que tiene cualquier ciudadano los cuales son entre otros, los siguientes:<sup>32</sup>

- Goza de todas las garantías individuales que le otorga la propia Constitución.

---

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 2002.

<sup>32</sup> Acosta Romero Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Ed. Porrúa, México 1985. p.p. 173-175.

- Derecho de la libertad de cátedra de investigación, así como el libre examen de ideas, del personal académico de las universidades y demás instituciones de educación superior, a la que la ley les otorgue autonomía. (Artículo 3º, fracción VII)
- Derechos a decidir de manera libre sobre el número y el esparcimiento de sus hijos. (Artículo 4º párrafo tercero)
- Derecho a la protección de la salud. (Artículo 4º párrafo cuarto)
- Derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. (Artículo 4º párrafo quinto)
- Derecho a gozar de la producción de su trabajo. (Artículo 5º)
- Derecho a la manifestación de ideas así como a la información. (Artículo 6º)
- Derecho a escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. (Artículo 7º)
- Derecho de petición. (Artículo 8º)
- Derecho de asociación. (Artículo 9º)
- Derecho de poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa. (Artículo 10º)
- Derecho de libre tránsito por la República. (Artículo 11)
- Derecho a ser juzgado por leyes generales y tribunales ordinarios. (Artículo 13)
- Derecho a gozar de emolumentos por servicios públicos fijados por la ley. (Artículo 13)
- Derecho a la seguridad jurídica. (Artículo 14)
- Derecho a la garantía de legalidad. (Artículo 16)

- Derecho a la administración de justicia. (Artículo 17)
- Derecho al buen trato en la aprehensión o en las prisiones (Artículo 19 último párrafo)
- Derecho a las garantías establecidas en el artículo 20 en caso de un juicio del orden criminal. (Artículo 20)
- Derecho a ser sentenciado, ya sea que en un juicio del orden criminal se le absuelva o se le condene. (Artículo 23)
- Derecho a profesar la creencia religiosa que le agrade, así como a practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo. (Artículo 24)
- Derecho a votar en las elecciones populares. (Artículo 35 fracción I)
- Derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular reuniendo las calidades que establezca la ley. (Artículo 35 fracción II)
- Derecho de asociarse libre y pacíficamente para tratar los asuntos políticos del país. (Artículo 35 fracción III)
- Derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones. (Artículo 35 fracción IV)

Derechos consignados en el apartado B del artículo 123 Constitucional:

- I. Derecho a una jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna que será de ocho y siete horas, respectivamente;
- II. Derecho de disfrutar de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario integro por cada seis días de trabajo;

- III. Derecho a disfrutar de un periodo vacacional que no deberá ser menor de veinte días al año;
- IV. Derecho a un salario fijo sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de los presupuestos respectivos;
- V. Derecho a percibir un salario igual, si existe trabajo igual;
- VI. Derecho a la protección del salario;
- VII. Derecho a ser designado mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes;
- VIII. Derecho al escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;
- IX. Derecho a la estabilidad del trabajo;;
- X. Derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y derecho de huelga;
- XI. Derecho a la seguridad social.

### **3.4.- Responsabilidad Administrativa del Servidor Público**

La responsabilidad administrativa debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos y consecuentemente su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

La responsabilidad administrativa, en este sentido, abarca a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos o de los órganos de la Administración Pública Federal o Municipal en que se encuentran ubicados.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.<sup>33</sup>

La función pública es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conocida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

En conclusión la responsabilidad de los servidores públicos debe traducirse, en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

---

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez, L. H. Op. Cit. p. 38

Así el término de responsabilidad adquiere una norma de valores, que por una parte se refiere a la función que el individuo tiene que realizar, y por otra, la consecuencia que se deriva del incumplimiento de aquella función.

La particular situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.<sup>34</sup>

En conclusión cuando hablamos de responsabilidad administrativa, podemos definirla como aquella falta en la que incurre el servidor público por haber incumplido una obligación jurídica inherente a su cargo. En otras palabras el servidor público incurre en responsabilidad, que es sancionable, por no sujetar su actuación a derecho.

---

<sup>34</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 187.

## CAPITULO IV

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

#### 4.1.- Inicio del Procedimiento

Es importante mencionar que forman parte del procedimiento administrativo de responsabilidades en sentido amplio, todas aquellas actividades que se realizan por parte de las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, con motivo de una petición ciudadana, a las practicadas en vías de diligencias previas como pueden ser auditorías, las actas de vista, las actas de verificación, etcétera, estas actividades procesales se realizan a petición de parte o de oficio, de acuerdo a las facultades y competencia de la autoridad en comento.

El procedimiento administrativo de responsabilidad se inicia de oficio, cuando las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo a las facultades que las leyes les otorgan y a la competencia señalada en las mismas, realiza una auditoría, lacta de vista, lo alguna acta de verificación.

Cuando se inicia por motivo de una petición ciudadana, se deben practicar todo tipo de diligencias por parte del Órgano Interno de Control para determinar si existe presunta responsabilidad administrativa del servidor público denunciado,

debiendo informar al promovente de todos y cada uno de los actos procesales practicados por la autoridad administrativa.

El procedimiento de las peticiones ciudadanas tiene como finalidad, atender al ciudadano; se deben tener en cuenta en todo momento que la no radicación de la queja o denuncia no es un elemento para archivarla, ni tampoco la falta de pruebas que no haya proporcionado el promovente, en virtud de la facultad para actuar de oficio por parte de la autoridad.

Las diligencias previas en que se actúa de oficio y el procedimiento de petición ciudadana forman parte en sentido amplio del procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que con motivo del expediente que se haya formado y de las constancias que existen, se podrá continuar con el procedimiento antes citado y después de su instauración, en su caso, se impondrán las sanciones correspondientes.

#### **4.2.- Acuerdo de inicio de procedimiento**

La elaboración del acuerdo de inicio es un requisito formal e interno para el Área de Responsabilidades de las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, puesto que deberá dejar plenamente registrados todos los datos y circunstancias por las cuales se dará inicio al procedimiento, los datos que debe contener el citado acuerdo son los siguientes:

- El lugar y la fecha en que se emite.
  
- Cual es el área que turna el expediente debidamente integrado esto es si proviene del área de auditoría o si es enviado por el área de quejas del mismo Órgano de Control Interno.
  
- Nombre del o los presuntos responsables.
  
- La irregularidad o irregularidades, por las cuales se iniciará el procedimiento administrativo de responsabilidades y en su caso el monto del daño o perjuicio ocasionado a la dependencia o entidad.
  
- El marco legal aplicable por parte de las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal.
  
- Señalamiento de la o las diligencias que deberán de practicarse entre las que se encuentran:
  - a) La orden para citar al o los presuntos responsables.
  - b) La orden para solicitar los informes de las autoridades que correspondan.
  - c) La orden para que se registre en el libro de gobierno correspondiente.
  
- El nombre y la firma del Titular del Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.

#### 4.3.- Citatorio para Audiencia de Ley

La citación es un llamamiento judicial hecho a persona determinada para que comparezca a un juzgado o tribunal, en día y hora que se señale para realizar una diligencia o tomar conocimiento de una resolución o reclamación susceptible de afectar sus intereses.

En razón de lo anteriormente señalado el citatorio para la audiencia de ley la cual se encuentra prevista en el artículo 21, fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el medio legal por el cual las Contralorías Internas en las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, hacen del conocimiento del servidor público las irregularidades que se le atribuyen y por lo mismo, cuando se les notifica se inicia formalmente el procedimiento administrativo de responsabilidades, el cual deberá contener los siguientes requisitos:

- El lugar y la fecha en que se emite, así como el número del expediente en que se actúa.
  
- El marco legal aplicable por parte de la Contraloría Interna en la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, ya que en todos los casos en que se actúa una autoridad y en cumplimiento a una garantía constitucional, debe fundar

y motivar sus actos, por tal motivo se debe individualizar los artículos de las Leyes, Reglamentos y Acuerdos que la faculten para ello.

- El lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia, dicho plazo no deberá ser menor a cinco días hábiles ni mayor a quince entre la citación y la audiencia.
- El personal autorizado para practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.
- La expresión clara de la o las irregularidades que se le atribuyen al servidor público, para no dejarlo en estado de indefensión, es decir el servidor público debe saber en forma completa las irregularidades administrativas que se le atribuyen para que pueda preparar sus argumentos tendientes a aclarar, desvirtuar o solventar dichas irregularidades, ubicándolo en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos.
- El derecho del presunto responsable a comparecer asistido por un defensor o persona de su confianza.
- El señalamiento de la normatividad infringida la cual establece las obligaciones que incumplió el servidor público.

- El derecho de ofrecer pruebas, mas importante este señalamiento en razón de que forma parte de una garantía constitucional.
  
- El derecho de formular alegatos, los cuales los podrá expresar por sí mismo o por medio de un defensor.
  
- El derecho de consultar el expediente administrativo formado por las irregularidades señaladas, para que pueda preparar debidamente su defensa.
  
- El señalamiento de que el compareciente se deberá presentar con identificación oficial vigente con fotografía.
  
- El apercibimiento legal, el cual consiste que de no comparecer a la referida audiencia se le tendrá por no presentado y por precluido su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga dando por ciertos los actos u omisiones que se le imputen, así como el de señalar domicilio para que se hagan las notificaciones personales dentro de la población en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
  
- El nombre y la firma del Titular del Área de Responsabilidades o del Titular de la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, requisito que da la certeza jurídica de que se trata de una autoridad competente en el momento de la emisión del citatorio.

Como podemos ver el oficio citatorio es el cimiento, fundamento y motivación por el cual se hace saber al servidor público las irregularidades administrativas, por las cuales únicamente se resolverá y se sancionara en el caso que no sean desvirtuadas las irregularidades.

#### **4.4.- Audiencia de Ley**

Como ya ha quedado señalado la fecha de la audiencia para la cual se citó al presunto responsable y que ha quedado debidamente señalada en el oficio citatorio deberá celebrarse cinco días después y antes de quince días hábiles entre la fecha de notificación y la celebración de la audiencia.

Del desahogo de la garantía de audiencia se levantará acta circunstanciada con dos testigos de asistencia, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaran a hacerlo se asentara dicha circunstancia en el acta, diligencia que consta de las siguientes etapas procesales:

- El levantamiento del acta se deberá iniciar con la fecha, hora y el lugar en la que se lleva a cabo.
- Se deberá dejar asentado los nombres del servidor público, así como su cargo, para saber quien lleva a cabo la diligencia, el del presunto responsable, el de los testigos de asistencia que intervienen en ella.

- Se deberá identificar plenamente al presunto responsable y posteriormente se le tomará su protesta para que se conduzca con verdad, apercibiéndolo de las penas en que incurren quienes faltan a la verdad.
- Se deberá señalar el número del oficio citatorio al cual se le está dando cumplimiento, y cuando le fue notificado el mismo, así como tomar los generales del presunto responsable los cuales consisten en su nombre completo, su edad, estado civil, de donde es originario, su domicilio particular, su grado de escolaridad, área o dependencia a la cual esta adscrito actualmente y no en la que ocurrieron las irregularidades materia del procedimiento administrativo de responsabilidades, su registro federal de contribuyentes, la antigüedad que tiene laborando en la dependencia o entidad y su sueldo que percibe mensualmente.
- La designación del abogado defensor o persona de su confianza que represente al presunto responsable dentro de la audiencia y hasta la conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, y de igual forma tomarle sus generales.
- Se le describen o se da lectura a las irregularidades por las cuales se está iniciando el procedimiento administrativo de responsabilidad, quedando plenamente enterado de las presuntas irregularidades que se le imputan.
- Se procede a otorgársele el uso de la voz al presunto responsable para que declare en relación con los hechos, o bien a su defensor sí es que trae su declaración por escrito para que ofrezca el mismo, debiéndose asentar textualmente en el acta todo lo que exprese el presunto responsable.
- Así mismo podrá el personal actuante encargado de desahogar la audiencia, interrogar al presunto responsable sobre los actos u omisiones que le llevaron al

procedimiento, con fundamento en el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa.

- 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, el compareciente podrá ofrecer todas las pruebas que considere convenientes, las cuales de acuerdo al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa, pueden ser: La confesión; los documentos públicos; los documentos privados; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; los testigos; las fotografías, escritos y notas taquígrafas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones. El presunto responsable tiene derecho a ofrecer todo tipo de pruebas, siempre y cuando estén relacionadas con las presuntas responsabilidades administrativas que se le imputan y no vayan en contra de la moral ni del derecho. El Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Dependencia o Entidad, tiene la obligación de recibir todas las pruebas ofrecidas por el servidor público, siempre y cuando estén reconocidas por la ley y estén ofrecidas conforme a derecho.
- Una vez que el presunto responsable ha ofrecido sus pruebas se procede por parte del Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Dependencia o Entidad, a acordar respecto de las pruebas ofrecidas, admitirlas o desecharlas desde este momento y en su caso si se ha ofrecido las pruebas pericial, testimonial y/o reconocimiento o inspección judicial, siempre y cuando estén ofrecidas conforme a las reglas establecidas por el Código Federal de

Procedimientos Civiles, el Órgano Interno de Control deberá señalar día y hora para su desahogo, quedando pendientes hasta este momento los alegatos.

- El presunto responsable, una vez que ofreció sus pruebas, y quedaron desahogadas todas y cada una, él, su abogado defensor o persona de confianza, tienen el derecho de vertir los alegatos que consideren necesarios para el desvirtuamiento de las irregularidades imputadas en su contra.
- Se deberá asentar la hora y fecha en que se da por concluida la diligencia firmando al margen y al calce de todas las hojas los que intervinieron en ella, entregándosele copia de la misma al servidor público.

#### **4.5.- Cierre de Instrucción**

El Auto de Cierre de Instrucción, es el medio por el cual el Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna en la Dependencia o Entidad, manifiesta que se han desahogado todas y cada una de las pruebas ofrecidas y admitidas durante la secuela del procedimental y como no existe diligencia pendiente por practicar, se ordena emitir la resolución que a derecho proceda, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha de la emisión del mismo, tal y como lo prevé la fracción III, del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dice:

**“ARTÍCULO 21.-** La secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

**Fracción III.-** Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia 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 una causa justificada a juicio de las propias autoridades".

La notificación del presente acuerdo se hace por medio de rotulón el cual se encuentra dentro de las oficinas del Área de Responsabilidades, lo anterior con fundamento en el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria ala materia administrativa.

#### **4.6.- Resolución Administrativa**

La resolución administrativa misma que se emite por el Titular del Órgano Interno de Control en la Dependencia o Entidad, en razón de estar facultado de acuerdo a lo previsto por el artículo 47 fracción III, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública el cual a la letra dice:

**Artículo 47.-** “Los Titulares de los Órganos Internos de Control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1.- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; y en su caso, llevar a cabo las acciones conducentes a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación,

fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada".

Una vez señalado lo anterior se procede a mencionar los elementos tanto de forma como de fondo que debe contener la resolución administrativa:

- Lugar y fecha en que se emite la resolución.
  
- **PROEMIO.-** En este requisito se debe señalar todos aquellos datos que identifican plena y exhaustivamente el expediente que se va a resolver, como son: el número de expediente en el que se actúa; el nombre del servidor público al que se le atribuyó el procedimiento administrativo de responsabilidades; el registro federal de contribuyentes; el cargo, puesto o comisión que desempeñaba cuando ocurrieron los hechos materia del procedimiento administrativo y la oficina a la cual estaba adscrito.
  
- **RESULTANDOS.-** En este apartado o requisito formal de toda resolución, únicamente se señalan las etapas procesales contenciosas o administrativas por las cuales ha pasado el expediente que se va a resolver, es decir, sólo se deberá señalar como se inició el expediente, y porque etapas procesales ha pasado hasta llegar al presente estado procesal, mismo que se va a resolver de acuerdo a los siguientes considerandos.

- **CONSIDERANDOS.-** Este requisito formal de la resolución, ya en su momento de plasmarlos en dicho escrito, se convierten en el principal requisito de fondo, ya que como su nombre lo expresa en los considerandos se señalan todas aquellas consideraciones de derecho para tomar una determinación, es decir, si se absuelve o se sanciona al servidor público.

Los considerandos constituyen la parte fundamental de la resolución, pues deben expresar todas aquellas argumentaciones jurídicas y de hecho, que se desprenden de todas y cada una de las constancias que existen en el expediente y que motivan la determinación jurídica que se va a plasmar en la propia resolución.

Con la expresión de los considerandos, se debe cumplir con la obligación que la Constitución le impone a las autoridades de fundar y motivar todos sus actos, y mucho más una resolución, ya que si no pronuncian todas y cada una de las conductas y de los hechos que se desprenden de las constancias que obran en autos del expediente, se estará violando en perjuicio del servidor público, su garantía individual de que todo acto de autoridad que le cause molestia o que le prive de sus bienes o derechos, deberá estar fundado y motivado.

- **RESOLUTIVOS.-** Este apartado es el último que se plasma en el escrito de la resolución, pues constituyen concretamente la determinación de la autoridad, y que ya se encuentra completamente fundada y motivada en los considerandos.

En los puntos resolutiveos se plasma concretamente si un servidor público es responsable o no de las irregularidades administrativas que se le atribuyen, y se señalan las sanciones que se le imponen, o en su caso, que no ha lugar de imponer sanción administrativa alguna, y por supuesto la orden para que notifique a los que legalmente les corresponde.

- El nombre y firma del Titular del Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad, este requisito formar también es importante que se cumpla, para efectos de que se puedan verificar, que la autoridad cumple con la garantía individual de los gobernados, de que todo acto de molestia o de privación de los derechos del gobernado debe ser emitido por autoridad competente.

Una vez que ha sido firmada por parte del Titular del Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad,, se procede a notificar a:

- Al servidor publico;
- Al Titular de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, toda vez que si la resolución que se emitió comprende alguna sanción ésta deberá ser registrada en el Registro de Servidores Públicos Sancionados que se encuentra en la mencionada Dirección, lo anterior en atención a lo señalado por el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dice:

**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. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley".<sup>35</sup>

- Al Titular de la Dependencia o Entidad.
- Al Titular de la Administración Local de Recaudación en caso de que se haya determinado imponer la sanción económica, para que haga efectivo el cobro de acuerdo a sus facultades en el procedimiento económico-coactivo.

5.- Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, encontramos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales enuncian en su artículo 13, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que debemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la Contraloría Interna, puede imponer cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

---

<sup>35</sup>

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed., Secretaría de la Función Pública.

## CAPÍTULO V

### SANCIONES ADMINISTRATIVAS

#### 5.1.- Amonestación

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia, o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal delictuosa.<sup>36</sup>

La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un de ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene origen en el Derecho Canónico, en donde se identifica como un remedio penal de índole preventivo a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.<sup>37</sup>

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de una infracción, si no sólo sospecha de que se cometió o se puede

---

<sup>36</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 152

<sup>37</sup> Delgadillo Gutiérrez I. H. Op. Cit. p. 117

llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Nuestra Legislación Procesal tampoco define esta figura; sólo la menciona en el Código Penal Federal que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera: "La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda u conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en publico o en lo privado, según parezca prudente al juez".

Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizar se le considerará como reincidente.<sup>38</sup>

Por lo que podemos concluir, que la corrección es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

## **5.2.- Suspensión**

---

<sup>38</sup> Ibidem.

Es importante diferenciar la suspensión como la sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades, por lo que podemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la Fracción II del artículo 13 y fracción II del 16, de la Ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, por un periodo de no menor de tres días ni mayor a un año, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de estas resulta la inocencia del servidor público, 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.

Conforme a la fracción V del artículo 21 de la multicitada Ley, que regula el procedimiento administrativo de responsabilidades el cual a la letra dice: "Previo o posteriormente al citatorio el presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrá 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 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 la 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.

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal solo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

La suspensión es considerada como el impedimento temporal en el ejercicio del que desempeñaba a la época de la perpetración del delito.<sup>39</sup>

Por lo que podemos concluir que la suspensión es la sanción administrativa que prohíbe a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

### 5.3.- Destitución del Puesto

La destitución es considerada como la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo.<sup>40</sup>

Así el Diccionario de la Lengua Española considera la destitución como desposeer a alguien de su empleo o cargo.<sup>41</sup>

Para Quintana Matos la destitución consiste en la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública Nacional, por decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P. 1719

<sup>40</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P. 1719

<sup>41</sup> Diccionario de la Lengua Española, Larouse, México, Ed. Larouse, 1994, p. 218

<sup>42</sup> Quintana Matos, A. La carrera administrativa, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1980, p. 112

Por lo anterior podemos considerar que la destitución es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley.

Para la aplicación de esta sanción la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece "La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente".

#### **5.4.- Sanción Económica**

Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal, si existió éste, entonces la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

En los términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos 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 II, del artículo 109 pero que no podrán

exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Una vez determinado el daño patrimonial o perjuicio causado a la dependencia o entidad, por parte del servidor público, la Contraloría Interna en la resolución atenderá lo previsto por el artículo 15 de la Ley sustantiva que a la letra dice: "Procede la imposición de las sanciones económicas cuando por el incumplimiento de la obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta actualizará, para efectos de su pago, en forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

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

Una vez que es estimada la resolución por parte de la Contraloría Interna de la dependencia o entidad, procederá a notificarla al Servicio de Administración

Tributaria, para que de acuerdo a sus facultades proceda el cobro del crédito fiscal en atención a lo previsto por el artículo 30 tercer párrafo que a la letra dice: “Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables”.<sup>43</sup>

### **5.5.- Inhabilitación**

La inhabilitación es la prohibición temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativas o por la autoridad judicial.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Así mismo el propio artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula en que forma se va a aplicar la sanción de inhabilitación siendo de la siguiente forma: “...Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de

---

<sup>43</sup> *Ibíden.*

aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.<sup>44</sup>

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretende ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.<sup>45</sup>

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

Esta sanción de acuerdo a lo establecido por el numeral 16 de la Ley antes citada, será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en términos de la resolución dictada.

#### **5.6.- Criterio para la aplicación de Sanciones**

El artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prescribe algunos criterios que deberán ser tomados en cuenta, por la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad, para fijar la sanción al caso concreto; estos criterios son:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*

V.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del benéfico, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considera reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibidem.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Desde la época de la colonia existió gran preocupación por parte del Gobierno en erradicar las arbitrariedades, los malos manejos de los recursos económicos y la corrupción de los funcionarios públicos, instaurando para ello el juicio de residencia, el cual se podía iniciar de dos formas: una de ellas era secreta en la cual el juez encargado averiguaba todo lo que pudiera acerca del funcionario investigado lo que podemos asimilar a las auditorías que practica en la actualidad la Secretaría de la Función Pública y/o los Órganos Internos de Control, y la segunda era pública, en esta el juez recibía las demandas que fueran interpuestas por las personas que se consideraban agraviadas por la actuación de determinado funcionario equiparándola a la recepción de peticiones ciudadanas por parte de la Secretaría señalada con anterioridad, una vez desahogado el procedimiento el juez emitía la sentencia correspondiente.

**Segunda.-** Con la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública se inicia un periodo de organización y sistematización de control de las conductas de los Servidores Públicos que se juzgan inadecuadas en ellos, así como una consolidación en el procedimiento administrativo mediante el cual la autoridad administrativa determina si existen o no irregularidades en el proceder de los Servidores

Públicos en el ejercicio de sus funciones, obteniéndose una mejor aplicación de sanciones a aquellos actos contrarios a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, constituyéndose un gran avance en comparación con los ordenamientos que precedieron en esta materia.

**Tercera.-** El procedimiento de Responsabilidades es aquel en el que la Administración Pública Federal es parte, ya que a esta le compete la aplicación de la Leyes administrativas, por lo que los intereses que en él se ventilan son de orden público, ya que afectan directamente al Estado, siendo los Órganos Internos de Control de cada Dependencia o Entidad los encargados de instaurar el procedimiento administrativo de responsabilidades conforme a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que es una legislación de suma importancia, en virtud de que regula la conducta de los Servidores Públicos, por lo que se considera indispensable contar con una ley procedimental propia, ya que como lo estipula el artículo 47 de este ordenamiento, es el Código Federal de Procedimientos Civiles el que se aplica supletoriamente a la ley de la materia, en lo relativo a las cuestiones no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, por lo que en la parte procedimental debe existir una regulación dentro de la misma ley, y en casos concretos aplicar de manera supletoria la vía civil.

**Cuarta.-** Por lo que respecta a la conceptualización de lo que es Servidor Público, considero que se corrigió uno de los más grandes problemas de las anteriores

leyes, ya que como se describió en el presente trabajo de investigación únicamente se iniciaba procedimiento administrativo en contra de los denominados Altos Funcionarios y no así en contra del personal operativo, en el cual en la actualidad se han detectado innumerables irregularidades por parte de los Órganos Internos de Control, por lo que este personal con las reformas mencionadas es sujeto a responsabilidad administrativa la cual consiste en la obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber, a través del procedimiento administrativo de responsabilidad instaurado por parte del Órgano Interno de Control quien determinará imponer o no sanciones administrativas, con el fin de reparar el daño causado.

**Quinta.-** En cuanto a las sanciones establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la misma no conceptualiza o define en que consiste cada una de ellas, lo que puede dejar en total estado de indefensión al servidor público sancionado, al desconocer el significado de las mismas, toda vez que en la resolución correspondiente únicamente se menciona la sanción a imponer, más no así en que consisten.

**Sexta.-** Es indispensable hacer hincapié que existe una verdadera necesidad de que con la sanción administrativa que en su caso impongan los Órganos Internos de Control de cada Dependencia o Entidad, a los Servidores Públicos por haber violado las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adopten estrategias preventivas y

correctivas , que tiendan a erradicar paulatina y definitivamente las conductas sancionables de los Servidores Públicos; lo cual implica una mayor concientización y capacitación de éstos, siendo que para lograr dicho objetivo se deben establecer verdaderos y eficaces mecanismos de selección, reclutamiento y contratación cada vez más exigentes, de acuerdo a las necesidades del empleo, cargo o comisión que así lo requieran, trayendo consigo una nueva imagen para la Secretaría de la Función Pública.

**Séptima.-** Por todo lo anterior se colige que la Secretaría de la Función Pública debe evolucionar en los objetivos que persigue y con los que cuenta, esto es, que ahora debe convertirse en una dependencia con un carácter preventivo y no sancionador como actualmente se encuentra, lo anterior a través de ciertas líneas estratégicas como lo son el prevenir practicas de corrupción e impunidad a través de la difusión de normas y establecer controles internos, otorgando asesorías a los servidores públicos que conforman la amplia gama de la nómina administrativa dependiente de esta Entidad, desarrollar relaciones de colaboración y no de confrontación con la Institución, identificar y evaluar las Áreas críticas de las Instituciones, promover a las Instituciones de la Implantación de indicadores de gestión, difundir y asesorar sobre el marco normativo y promover su mejora, fomentar esquemas de autocontrol y auto evaluación.

**Octava.-** Por lo que respecta al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, se propone la creación de una dependencia que tenga como función principal el desahogo del procedimiento y emitir las resoluciones

administrativas, toda vez que del presente trabajo de tesis se desprende que los Órganos Internos de Control son juez y parte dentro del Procedimiento Administrativo, esto es, tienen la facultad de investigar y de recabar todos y cada uno de los elementos probatorios que acrediten la presunta responsabilidad del servidor público; citan al presunto responsable para que acuda a la audiencia de Ley y acuerdan sobre la admisión y el desechamiento de las pruebas, admiten los alegatos y emiten la resolución que conforme a derecho corresponda. Por lo anterior es necesario que la nueva dependencia tenga las funciones o facultades equiparadas a la de un Juez, para que desahoguen el Procedimiento Administrativo desde el inicio del mismo, hasta emitir la resolución y que los Órganos Internos de Control, únicamente cuenten con facultades de llevar a cabo todas las investigaciones tendientes a la integración de las presuntas irregularidades en las que hayan incurrido los servidores públicos y una vez hecho lo anterior, turnar el expediente para que la nueva dependencia desahogue el referido Procedimiento hasta su total culminación como autoridad sancionadora, independiente de la Secretaría de la Función Pública y de los Órganos Internos de Control, con ello se evitaría el monopolio administrativo en el que se encuentra actualmente, en razón de que tanto la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control son los que determinan las sanciones que se imponen a los servidores públicos y muchas de las veces el procedimientos a ciertos asuntos de relevancia, asimismo el citado Procedimiento se apege más conforme a derecho y se desahogue con claridad, en conclusión los Órganos Internos de Control deben de tener las facultades de un Ministerio Público y la nueva dependencia las facultades de un Juez.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Altamira Guillermo Pedro. Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires Argentina, Ed. Depalma, 1971.
- 2.- Barragán Barragán José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo 1978) Universidad Autónoma de México, México, 1978.
- 3.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, México, Ed. Porrúa, 1973.
- 4.- Casillas Roberto. Combate a la Corrupción (folleto publicado en 1999), Secretaría de la Función Pública, México, 1999.
- 5.- Cárdena Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios Públicos: Antecedentes y Leyes Vigentes de México. México, Ed. Porrúa, 1982.
- 6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 1998.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1994.

- 8.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, 1974.
- 9.- Juárez Mejía Humberto Godolfino. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos Federales. México, Ed. Porrúa, 2002.
- 10.- Lánz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987.
- 11.- Orozco Henríquez J. De Jesús y Soberanes Fernández José Luis (Coords.). La Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1984.
- 12.- Quintana Matos, Armida. La Carrera Administrativa, Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1980.
- 13.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1985, México, Ed. Porrúa, 1985.

## OTRAS FUENTES

- 1.- Diccionario Porrúa de la Lengua Española. México, Ed. Porrúa, 1990
- 2.- Diccionario de la Lengua Española Larousse. México, Ed. Larousse, 1994.
- 3.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, Ed. Libreros, 1969.
- 4.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1994.
- 5.- Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1982.
- 6.- Seix, Francisco. Enciclopedia Jurídica Española. Tomo XXXVII. Barcelona, Ed. Seix Francisco, 1992.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Código Federal de Procedimientos Civiles. México, Ed. Sista, 1998.
- 2.- Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870, publicada en el Diario Oficial de la federación el 3 de Noviembre de 1870.
- 3.- Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Mayo de 1896.
- 4.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial el 21 de Febrero de 1940.
- 5.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial el 04 de Enero de 1980.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1982.

- 7.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el 13 de Marzo de 2002.
- 8.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Sista. México.1998.
- 9.- Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1994, por el que se publican las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal modificándose el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 10.- Diario Oficial de la Federación del 10 de Abril de 2003, por el que se publican las reformas efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal modificándose el nombre de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.
- 11.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Ed. Secretaría de la Función Pública. México 1998 y México 2001.