



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

LA CADUCIDAD DENTRO DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE ACUERDO A LA LEY  
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MARIA DE LOS ÁNGELES VÁZQUEZ  
TRUJILLO

ASESOR:

M. EN D. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## **DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS**

**A DIOS:** Que me ha dado salud y fortaleza para la terminación de este trabajo, y que me ha permitido alcanzar mayores ideales. Gracias por todo y por que siempre ha estado conmigo incondicionalmente.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:** A nuestra máxima casa de estudios, le reitero mi más sincero agradecimiento, por la oportunidad que me ha brindado para estudiar en sus aulas y superarme académicamente. ¡Gracias por todo!

**A MI ASESOR M. EN D. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA:** Por su invaluable e incondicional apoyo, confianza, orientación, seguridad y asesoría que me brindo en la realización del presente trabajo. Gracias.

**A LA LICENCIADA ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS:**  
Por el apoyo, confianza que me brindo para la

terminación de mis estudios, su amistad que me sigue brindando y conocimientos transmitidos. Gracias.

**AL LICENCIADO HÉCTOR GORDILLO MONTESINOS:** Le agradezco el apoyo, conocimientos y confianza que me brindo desinteresadamente en la terminación de mis estudios. Gracias.

**A MIS MAESTROS:** Mi agradecimiento y admiración. Gracias por compartir, sin egoísmo sus conocimientos, por coadyuvar en mi formación y por su empeño en que mi instrucción fuera lo mejor posible.

**AL HONORABLE SINODO:** Pongo a su apreciable consideración esta tesis, donde hago una propuesta tomando como base los conocimientos impartidos por ustedes a lo largo de mi preparación profesional.

**A MIS PADRES:** Gracias por haberme dado la vida. Principalmente a mi madre, que aún y cuando esta lejos físicamente, quiero agradecerle el gran ejemplo que me dejó, su confianza, comprensión y dedicación, por que de usted aprendí a luchar hasta alcanzar un

objetivo. Gracias por que en usted encuentre la inspiración, para emprender nuevas metas. ¡Como me hubiera gustado compartir con usted tantas emociones y en especial la de este día! Estoy segura que siempre estará con migo. ¡ Mil Gracias!

**A MIS HERMANOS:** Mi agradecimiento por su apoyo y ayuda que me han dado, Gracias por contar con ustedes.

**A LOS INTEGRANTES DE LA FAMILIA AGUILAR MONSALVO:** Gracias por todo el apoyo, ayuda y amistad que siempre me han brindado, y por que me consideran parte de su familia. ¡Mil Gracias!

**A LOS INTEGRANTES DE LA FAMILIA RANGEL SÁNCHEZ,** Gracias por el apoyo incondicional que he recibido desinteresadamente. ¡Gracias!

**A JOSÉ MANUEL BARRIOS ACOSTA:** Gracias por tu apoyo para impulsarme a estudiar. De quien he recibido confianza y apoyo incondicional, pero sobre todo por que me alientas a seguir siempre adelante

para superarme, aun en tiempos difíciles. ¡Gracias por tu comprensión!

**A MARIELENA, ROBERTO, LAURA, ZEUS, CARMELA, LOURDES, MIRIAM Y OLGA:** Verdaderos amigos que me manifestaron respeto, amistad y apoyo incondicional para lograr este objetivo. Gracias por saber que siempre cuento con ustedes. Y mi exhortación para que sigan siendo mejores día con día.

**A EDUARDO, GERARDO, VALERIA, MARIA FERNANDA, YATZARET, LIZAREME, Y ODIN:** Gracias a dios y a la vida por haber tenido la oportunidad de disfrutarlos.

A todos aquellos que de alguna u otra manera han contribuido en mi formación tanto personal emocional y profesional, a quienes involuntariamente no he podido hacer mención especial, deseo expresar mi agradecimiento.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

1

### CAPITULO 1 LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1	Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	1
1.2	Contenido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	6
1.3	Concepto de servidor público	8
1.4	Naturaleza jurídica	13
1.5	Clasificación de servidores públicos	13
1.6	Obligaciones de los servidores públicos	23
1.7	Sistema jurídico de los servidores públicos	39

### CAPITULO 2 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1	Antecedentes históricos en México de la responsabilidad administrativa	43
2.2	Concepto de responsabilidad administrativa de los servidores públicos	66
2.3	Clases de responsabilidad de los servidores públicos	68
2.4	Concepto de sanciones administrativas	82
2.5	Naturaleza jurídica	84



2.6	Características	85
2.7	Tipos de sanciones administrativas	86
2.8	Competencia para imponer sanciones	98

### **CAPITULO 3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

3.1	Concepto de procedimiento administrativo disciplinario	103
3.2	Naturaleza jurídica	107
3.3	Supletoriedad de la ley	108
3.4	Autoridades competentes	113
3.5	Facultades de la autoridad para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario	114
3.6	Etapas del procedimiento administrativo	115
3.7	Medios de impugnación	131

### **CAPITULO 4 CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES FUERA DEL TERMINO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 64 FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

4.1	Caducidad	138
4.2	Prescripción	147
4.3	Diferencias entre caducidad y prescripción	153
4.4	Efectos jurídicos	155
4.5	Adición de la caducidad en el artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ante la omisión de la autoridad administrativa para emitir sus	

resoluciones en el termino señalado	156
4.6 Propuesta	164
<b>CONCLUSIONES</b>	167
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	174
<b>LEGISLACIÓN</b>	177
<b>OTRAS FUENTES</b>	178

## INTRODUCCIÓN

En un país como el nuestro, donde se ha pretendido erradicar la corrupción de los servidores públicos, por medio de los cuales surge a la vida jurídica el Estado, se ha implementando un sistema de responsabilidades administrativas, contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que contiene un catalogo de obligaciones encaminadas a salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con la finalidad de tener un correcto control de la gestión pública, desafortunadamente y dado que las bases sobre las que se ha creado resulta desproporcionada y en ocasiones un tanto cuanto arbitraria en contra de los sujetos que regula, toda vez que dichas bases parten de una desconfianza hacia dichos servidores públicos, ya que aun y cuando no se ha determinado una responsabilidad administrativa, se les coloca a los servidores públicos como culpables de haber incurrido en responsabilidad administrativa, y se olvida que para que un sistema normativo resulte eficiente, aplicable y funcional, debe ser creado al tenor de un marco legal que guarde el Estado de derecho en que se aplique, y donde se respeten las garantías constitucionales de todo gobernado, sin importar la calidad del mismo, así como que se obligue a las autoridades encargadas de su aplicación dar cabal cumplimiento al procedimiento y a los términos regulados en dicha ley, y no se dejen a discreción de la autoridad su cumplimiento al no existir una figura jurídica que guarde dicho estado de derecho y sea respetuosa con la naturaleza jurídica de la función pública y de las garantías y derechos de los servidores públicos, previstos precisamente en nuestro pacto federal y en la propia Ley a fin de evitar posibles ilegalidades, ya que de lo contrario dicha ilegalidad a la postre acarrea graves problemas de constitucionalidad, al no encontrarse apegado a los principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, celeridad, etc., toda vez que lejos de cumplir con la

finalidad para lo cual fue creada, como mecanismo de control y limitación al poder, resulta contrario, por los motivos que se harán patentes en el presente trabajo.

En este mismo orden de ideas y dado que el interés supremo de toda sociedad es que exista un ordenamiento legal y autoridades que se encarguen de fiscalizar a los servidores públicos en su actuar con los cargos que se les confieren y velar por el exacto cumplimiento de sus deberes y obligaciones se ha establecido un procedimiento disciplinario que tiene por objeto primordial la iniciación e investigación de la conducta o actuar de los Servidores públicos y que culmina con la determinación de responsabilidades administrativas o no, mediante resoluciones que dicten, y que según sea el caso aplica sanciones tales como el apercibimiento, la amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, sanción económica e incluso se puede llegar hasta su destitución, teniendo para ello un plazo para su determinación, con lo que como ya lo manifesté en ocasiones la autoridad que impone dichas sanciones llega al extremo de abusar de su discrecionalidad en los procedimientos administrativo disciplinarios, lo que se traduce a evidentes arbitrariedades en perjuicio de los sujetos instrumentados, atentando contra los principio rectores de todo procedimiento y que se harán presentes en la elaboración del presente trabajo de tesis.

Por lo que con el objeto de demostrar las deficiencias, excesos, arbitrariedades, ilegalidades y discrecionalidad entre otros por parte de la autoridad contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en particular en su artículo 64 fracción II, y aportar a su vez una solución a dicho problema, es que se hará un breve estudio sobre el termino que las autoridades administrativas tiene para emitir sus resoluciones, también se pretende despertar un interés sobre el mismo, así como incitar a su estudio, ya que su estudio resulta muy

escaso, por lo que en el primer capítulo de la presente tesis es importante analizar a quien se le considera servidores públicos, sus derechos y obligaciones, posteriormente en el segundo capítulo encontraremos un panorama general del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la diversidad de responsabilidades administrativas en las que pueden incurrir a partir de la normatividad que les es aplicable, así como el origen y sanción de las mismas, en el tercer capítulo se estudiara el procedimiento administrativo a que pueden ser sujetos y sus etapas para llegar a la aplicación o no del fincamiento de las responsabilidades en que pudiesen haber incurrido y las autoridades competentes para iniciar el procedimiento y aplicar las sanciones correspondientes y en su caso los medios de defensa, y en el cuarto capítulo se propondrá una posible solución a las arbitrariedades a la que en ocasiones son sometidos los servidores públicos, implementado la figura jurídica de la CADUCIDAD de las facultades de la autoridades para dictar sus resoluciones, para lograr con ello el estado de derecho en que debemos vivir, evitar arbitrariedades, el abuso de las facultades discrecionales de la autoridad, salvaguardar los principios rectores que todo procedimiento ha de revestir, y dar cabal cumplimiento a lo establecido por nuestro pacto federal encaminando adecuadamente el actuar de los servidores públicos para que se actualicen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con la finalidad de tener un correcto control de la gestión pública, con la presente sugerencia suponiendo que se llevara a cabo tendría un impacto importante en el actuar de las autoridades, así como en los sujetos instrumentados, y se reduciría el gran cúmulo de procedimientos administrativos disciplinarios iniciados y pendientes de resolver, evitándose con ello cargas innecesarias de trabajo en todos los aspectos y se atendería la demanda de quejas iniciadas, salvaguardando el estado de derecho.

No menos importante es de resaltar que para la elaboración del presente trabajo se aplicó la técnica de la investigación documental, el método deductivo y la investigación de campo.

## **CAPITULO 1**

### **LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

#### **1.1 ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Los antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se remontan al año de 1982, cuando México atravesaba por una crisis económica muy severa, aunado a ello, los escándalos de corrupción descubiertos a principios de ese sexenio, con el cambio de gobierno en distintas áreas de la administración pública, lo que trajo con sígo la necesidad de establecer nuevos y novedoso mecanismos para regular con eficacia el desempeño de los empleados y funcionario públicos al servicio del Estado, así como para garantizar la credibilidad del desempeño de la función pública para con la sociedad, que exigía el combate y control de la corrupción, mediante ordenamientos efectivos que extinguieran, castigaran y sancionaran verdaderamente las arbitrariedades, actos u omisiones de los funcionarios y empleados públicos.

En relación con lo anterior, el gobierno que en ese entonces asumiría el poder el 1º. de diciembre de 1982, tomo como tema y estandarte de su propaganda política el de "La Renovación Moral", buscando con ello la transformación de nuestro país y comprometiéndose con la sociedad entre otras cosas a; prevenir, identificar, investigar y sancionar la corrupción existente para erradicarla, e implementar dentro de la Administración Pública nuevos principios y criterios, que su personal había de asumir en el desempeño de sus funciones bajo un estricto

código ético de conducta al tenor de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, reformándose con ello, la ley de la Administración Pública Federal, se creó la Contraloría General de la Federación, quien se encargaría; de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos, por lo que se reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado; " Responsabilidades de los Funcionarios Públicos ", por el de "Responsabilidades de los Servidores Públicos ", en congruencia con dicha reforma se crea una nueva ley reglamentaria acorde a las nuevas necesidades políticas, económicas y sociales, después de cuarenta años de no haber sido tomado en cuenta por los diferentes gobiernos, denominándola como; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1982, posteriormente el día 10 de marzo de 1983 se publica una Fe de erratas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de Diciembre de 1982.

Con la reforma antes mencionada por primera vez se integra a nuestra legislación el término de; servidor público, motivado por la renovación moral de la sociedad y la erradicación de la corrupción, lo que se encuentra plasmado en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional en el sexenio del ex presidente MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, al siguiente tenor; " ... La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quién. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social... Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio



público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases... Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto constitucional que actualmente habla de "las responsabilidades de los funcionarios públicos". Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión... La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión... La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114.)

... la iniciativa propone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, establezcan las responsabilidades exigibles, política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, que cada uno de los servidores públicos han de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Lo anterior, junto con las reformas y adiciones propuestas en los artículos 108 y 134 Constitucionales, que sirvieron como fundamento para que la sociedad nacional

pueda exigir responsabilidades a quienes sirven sus intereses públicos, bajo cualquier forma en que se le sirva y a cualquier nivel de gobierno.

Añade como sujetos de responsabilidad política a "los demás servidores públicos que determine la Ley de Responsabilidades". Con ello se busca ampliar el espectro de servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la enumeración anterior...".

Destacándose entre otras cosas como se desprende de la exposición de motivos antes citada lo siguiente;

1.- Por primera vez se agrupa bajo el concepto de servidor público a todos los empleados, funcionarios y altos funcionarios.

2.- Se definen las responsabilidades y sanciones para prevenir y corregir el incumplimiento de las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, así como los procedimientos para la aplicación de dichas sanciones, se incorpora a la ley como sujetos de juicio político; a los directores generales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria entre otros.

3.- Se incluye como supuesto de responsabilidad, los actos de los servidores públicos tendientes a deteriorar las finanzas publicas para su buen funcionamiento administrativo, se hace obligatorio a los servidores públicos, abstenerse de recibir dádivas u obsequios que pusieran en duda su honorabilidad e imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones, así mismo se implementa la obligación de los servidores públicos, desde jefes de departamento, hasta los titulares de las

dependencias y sus homólogos en las entidades paraestatales a presentar anualmente declaración donde manifiesten su situación patrimonial, etcétera.

4.- Se contempla el juicio de procedencia, para el caso de presunta comisión de delito cometido por aquellos servidores públicos que cuenten con fuero de acuerdo a la Constitución.

5.- En materia de responsabilidades administrativas se establece un procedimiento administrativo autónomo, al político y penal con el nombramiento y creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para sancionar a los servidores públicos.

No obstante lo anteriormente manifestado y como se desprende de la exposición de motivos tenemos, la reforma al artículo 108 Constitucional únicamente señaló a quienes se les consideraría servidores públicos y no así dio un concepto, tal y como se desprende de la siguiente transcripción.

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

No podemos pasar por alto que aun y cuando el espíritu de la reforma constitucional fue el de dar un trato igualitario a todos los servidores públicos, existen deficiencias en la misma, toda vez que ha de tenerse en cuenta el rango o categoría que ocupan, dadas las facultades otorgadas para el desempeño del cargo, empleo o comisión conferidos, por lo que es necesario reformar dicho artículo constitucional para efecto de definir claramente y unificar criterios respecto al término servidor público.

## 1.2 CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentra integrada actualmente de Cinco Títulos, que contienen esencialmente lo siguiente;

El primero de ellos se refiere a las disposiciones generales; el segundo a las Responsabilidades Políticas; el tercer es dedicado a las Responsabilidades

Administrativas; el Cuarto se refiere al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; el Quinto y último Título es dedicado a las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

Esta ley también continúa con la omisión de definir el término de servidor público, toda vez que su artículo 2º. establece;

“ ARTICULO 2o. 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. “

Como se puede apreciar el presente artículo, va más allá de lo dispuesto por el precepto constitucional citado, ya que resulta genérico al señalar como sujetos a responsabilidad administrativa a; "... todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales...", toda vez que no se puede considerar como servidores públicos a los contratistas, consultores, asesores, etcétera, aun y cuando también manejan o reciben recursos económicos federales o estatales para el desempeño de su función, en virtud que cuando existe algún conflicto entre la autoridad y dichas personas los mismos se someten para ser resueltos a los tribunales correspondientes, ya sea del fuero común o federal, y no así son sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, o en su caso se inicia un procedimiento administrativo de rescisión de contrato, colocándolos en su calidad de particulares y no como servidores públicos, por lo que desde mi punto de vista dicho precepto legal ha de ser modificado y ser preciso en su redacción al referirse a los servidores públicos.

Como se desprende de lo anteriormente transcrito, encontramos que la ley en cita, no tuvo el éxito esperado y tan anunciado, toda vez que el día 13 de marzo del año 2002 se publica una nueva Ley en el Diario Oficial de la Federación,

denominada ahora como " Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ", la cual tiene como ámbito de aplicación respecto a las responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en materia federal, y quedando la antigua ley, esto es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, única y exclusivamente para los servidores públicos del Distrito Federal, es decir de aplicación local.

### 1.3 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Como ha quedado manifestado los ordenamientos jurídicos no definen el termino servidor público, por lo que es necesario acudir a la doctrina, a las diferentes leyes y reglamentos existentes, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, única y exclusivamente señalan las personas que son sujetas a responsabilidades administrativas.

Desde el punto de vista doctrinal encontramos diversos autores entre ellos al maestro Antonio Domínguez Villa; quien define al servidor público como; " los sujetos que prestan sus servicios profesionales dentro de las distintas instituciones y órganos del Estado, de acuerdo con una normatividad que los faculta para actuar en el ámbito de su competencia, se denominan servidores públicos".<sup>1</sup>

Dicha definición es incompleta y confusa, toda vez que no todos los servidores públicos son profesionales, ya que hay quien no cuenta con grado de estudios a nivel profesional o licenciatura.

---

<sup>1</sup> DOMÍNGUEZ VILLA, Antonio, Constitución v Derecho Sancionador Administrativo, quinta ed., Ed. Mariscal Pons, Madrid 1997, p. 19.

El autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero hace su propia definición respecto de Servidor Público, al manifestar lo siguiente; "... Se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales." <sup>2</sup>

Como podemos apreciar dicha definición es clara y acertada en virtud de que abarca tanto lo establecido por nuestro pacto federal, como por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en fin todos y cada uno de los ordenamientos legales que tratan acerca de Servidores públicos, teniéndose entre ellos;

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

---

<sup>2</sup> MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 5.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento.

Ley de Planeación.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Información Estadística y Geografía.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley de Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.

Ahora bien el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, identifica como servidor público; " ... 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..."<sup>3</sup>

Respecto a la ubicación que da el citado autor del termino de servidor público resulta ser muy ambiguo, por lo que me remito a lo manifestado con anterioridad.

---

<sup>3</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tercera ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 10



Para el profesor Miguel Galindo Camacho el Servidor Público es: " Toda aquella persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las Entidades Federativa, de los Municipios y accesoriamente, aunque estos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder." <sup>4</sup>

Ahora bien, y toda vez que el termino servidor público como lo he manifestado, nace a la vida jurídica con la reforma Constitucional de 1982, para poder llegar a una definición de dicho termino, es menester nuevamente transcribir el articulo 108 de nuestro pacto federal y que a la letra dice;

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por

---

<sup>4</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo Tomo I, tercera ed, Ed. Porrúa, México 2000, p.241

violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

De lo anterior encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos únicamente enuncia, quienes son sujetos de responsabilidad administrativa y no así da en concreto el concepto de servidor público, por lo que dicho precepto legal es incompleto, por ejemplo no incluye a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las cámaras integrantes del poder legislativo, (excepción hecha a los diputados y senadores), ni tampoco menciona a quienes prestan sus servicios en los tribunales administrativos federales, etcétera. Es de manifestar que tales imprecisiones se han pretendido subsanar con diversas leyes tales como; el Código Penal Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002 y diversos ordenamientos legales, por lo que dicho precepto legal es necesario reformarlo a efecto de unificar adecuadamente el termino Servidor Público, y si se quiere dar cabal cumplimiento al espíritu de la reforma constitucional de dar un trato igual a todos los servidores públicos, se ha de suprimir los términos de empleado y funcionario público contenidos en nuestra Carta Magna.

Atendiendo a lo anteriormente manifestado arriba a la conclusión que podemos definir el termino de servidor público como;

Toda aquella persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión, subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, obligados a apegar su conducta a los principios de; legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

#### 1.4 NATURALEZA JURÍDICA

Una vez que ha quedado definido el termino servidor público, y dado que los ordenamientos legales invocados únicamente se limitan a enunciar quienes pueden ser sujetos a responsabilidades administrativas, y sin pasar por alto su espíritu unificador de la reforma constitucional respecto a los servidores públicos, es necesario dada la relación jurídico laboral que los une con el estado la que puede ser; por medio de nombramiento, contrato, elección y que implique un cargo empleo o comisión, es inevitable tomar en consideración el conjunto normativo y la doctrina, y hacer patente la diferencia que existe entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios que gozan de inmunidad procesal o fuero constitucional, de aquellos otros empleados que siendo también funcionarios no gozan de prerrogativa constitucional alguna, toda vez que las consecuencias que traen las quejas o denuncias administrativas, así como las querellas o denuncias penales presentadas en contra de servidores públicos son diferentes, al depender de la categoría de cada servidor público para aplicar el procedimiento y sanción que en cada caso corresponde, por lo que es conveniente hacer su clasificación.

#### 1.5 CLASIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

En este apartado se establecerá una clasificación de los servidores públicos en los siguientes términos;

1.- De acuerdo a las prerrogativas constitucionales y a la forma en que son nombrados los funcionarios públicos en términos de Nuestro Pacto Federal;

**FUNCIONARIOS.-** Son aquellas personas físicas que desarrollen y ejecuten las funciones públicas del estado y que ejercen dentro de ciertos niveles jerárquicos, actos de gobierno y de autoridad, y que motivado de ello cubre un puesto oficial, asumiendo el carácter de autoridad, y que por exclusión no es un empleado público, mismos que pueden ser de distintas categorías, siendo estos;

a).- **QUE GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL:** Son aquellos funcionarios que mientras dure su encargo, no se puede ejercitar acción penal en su contra, solamente cuando la cámara de diputados y senadores en el caso de Presidente de la República, declare la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones, como son los mencionados en el artículo 111 de la Constitución.

Es conveniente aclarar que existe una excepción que marca el artículo 110 de Nuestra Carta Magna, en virtud de que existen funcionarios que no gozan de fuero constitucional o prerrogativa alguna, pero que de acuerdo al precepto legal citado es procedente en su contra el juicio político, siendo estos;

b).- **QUE NO GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL:** Son aquellos que carecen de fuero constitucional, es decir que pueden ser procesados penalmente sin necesidad que previamente se inicie o agote el procedimiento para la declaratoria de procedencia.

**FUNCIONARIOS ELECTOS:** Son aquellos representantes que son designados mediante elección popular y que son removidos periódicamente, en términos de lo establecido por la Constitución aplicable a cada estado, encontrándose en este rubro únicamente al Presidente de la República y respecto al Congreso; los Senadores y Diputados.

**FUNCIONARIOS DESIGNADOS:** Son los funcionarios públicos que han sido seleccionados por otros de mayor jerarquía, o por los miembros de otro poder público, como ejemplo podemos mencionar a; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quienes son seleccionados por el Presidente de la República Mexicana y dicha selección se somete al Senado de la República para su aprobación en términos de lo establecido por el artículo 96 de Nuestra Carta Magna. Motivo por lo que en el primer caso su designación y remoción queda sujeta a la voluntad de funcionario de mayor jerarquía, en términos de lo dispuesto por el artículo 89 Fracción II del ordenamiento legal citado, y en el segundo caso de acuerdo a la temporalidad del cargo conferido. Cabe mencionar que en caso del Procurador General de Justicia, de Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, se requiere en términos del artículo 9 Constitucional para que tenga validez la designación esta sea ratificada por el Congreso de la Unión.

**EMPLEADOS:** Entre los términos de empleados y funcionarios existen diversos criterios que señalan diferencias entre dichos términos, diferencia que estriba fundamentalmente en; la duración del empleo, la retribución, facultades de mando, decisión, facultades constitucionales o legales conferidas, cabe mencionar que el maestro Gabino Fraga en su libro denominado Derecho Administrativo señala; "... Que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por

la ley, y que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo; mientras que el segundo hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública.”<sup>5</sup> Es decir, es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público, a cambio de una remuneración en dinero denominada salario y el vínculo que lo une con el Estado es laboral y emana de la ley.

2.- La segunda clasificación que encontramos se basa en la legislación laboral aplicable y que regula las relaciones que contienen dicha naturaleza jurídica entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los Organismos descentralizados que tengan a su cargo desempeñar funciones de servicio público y sus trabajadores o empleados, lo que se encuentra contenido dentro de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y que define en su artículo 3º; “Trabajadores.- Toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales”; encontrándose en dicho precepto legal dos grandes grupos;

TRABAJADORES DE CONFIANZA; Este tipo de trabajadores lo encontramos en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 Constitucional y reglamentario de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de esta forma podemos decir de acuerdo a lo estipulado por el artículo 5º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son;

I.- Los que forman o integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

---

<sup>5</sup> FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésima tercera, ed., Ed. Porrúa., México 1998, p. 129.

II.- En el Poder Ejecutivo todos los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 Constitucional que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude en artículo 20 de esta ley sean de;

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de; las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoria: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoria.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente

considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.



Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

A su vez dentro del sistema de clasificación de trabajadores de confianza encontramos tres criterios para considerarlos como de confianza;

1.- Por que su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del mismo.

2.- Por la naturaleza de sus funciones.

3.- Por el órgano al cual se encuentra adscrito.

TRABAJADORES DE BASE.- Su relación de trabajo esta conformada por el conjunto de derechos y obligaciones que derivan del Estado para con sus servidores públicos, relación que implica las siguientes características;

a).- El acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores.

b).- Un nombramiento hecho por autoridad competente

c).- La aplicación del Estatuto al servicio público.

d).- Los efectos de la relación de trabajo.

De acuerdo al documento que origina la relación laboral puede ser por nombramiento, entendiéndose por este; el documento mediante el cual una persona física adquiere una vinculación laboral con el estado, y este puede ser; definitivo, esto es cuando el trabajador es ocupado en forma regular y permanente para el desempeño de las labores ordinarias que le sean asignadas; provisional, es el que cubre una vacante temporal por mas de seis meses en una plaza de planta y es de acuerdo al procedimiento escalafonario del trabajador; interino, este se encarga de cubrir una vacante temporal que no excede de seis meses y puede ser removido por el titular libremente en cualquier momento y se da con motivo de una licencia sin goce de sueldo de algún trabajador; por tiempo fijo, estos se expiden con fecha precisa de determinación de trabajos eventuales o de temporada; por obra determinada, estos son de acuerdo a la relación laboral y son otorgados para

realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y por su naturaleza no son permanentes; cabe mencionar que la característica de los nombramientos estriba en que tienen definitividad, la que se adquiere al transcurrir seis meses de servicio, y deben contener;

1.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.

2.- Los servicios que deba prestar, determinándolos con la mayor claridad posible.

3.- El carácter de nombramiento (definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada) .

4.- La duración de la jornada de trabajo.

5.- El sueldo y tiempo de prestaciones que habrá de percibir el trabajador.

6.- Lugar de prestación de los servicios.

En virtud de que el estudio en la presente tesis es respecto a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no obstante que el presente punto es muy interesante, pasare a la siguiente y ultima clasificación, tomando en consideración los términos o conceptos de empleado, encargado y comisionado.

**EMPLEADO:** En términos generales todos los servidores públicos son empleados o trabajadores dada la vinculación laboral que existe con el Estado, así como por la actividad física o intelectual que desarrollan, a cambio de una contraprestación denominada salario, sin pasar por alto el grado de responsabilidad

y autoridad que ostentan algunos servidores públicos dada su jerarquía, lo que origina el termino encargado o empleado.

ENCARGADO; Para poder definir este termino primeramente hemos de definir el termino de " cargo ", que según el diccionario define como; Función, oficio, empleo o dignidad", por lo que hecho lo anterior podemos definir como encargado al servidor público que ostente un cargo y que puede ser de naturaleza temporal, discrecional o legal.

COMISIONADO: Es el servidor público que desempeña una comisión, y a su vez comisión; es una especie del encargo y deriva de las relación laboral que nace del empleo o cargo con el Estado, no pudiendo considerarse o ser comisionada la persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por autoridad competente, y que presenta como características la temporalidad, no es originaria y no es por voluntad popular.

Desde mi punto de vista se podría decir que el termino empleado es el genero y el encargado y comisionado son la especie, en virtud de que; todo servidor público es un empleado de la administración pública cuyo patrón en los tres caso se puede decir que es el Estado o Gobierno, y dependiendo de la jerarquía, grado de autoridad o responsabilidad es que se le denomina encargado o comisionado.

Cabe mencionar que entre el termino encargado y comisionado, como se desprende de los conceptos anteriores, existen diferencias tales como; que el encargo conferido a un servidor público puede derivar de la voluntad popular o en su caso por designación de un superior jerárquico, y se caracteriza por el tiempo que dure en este y que se puede prorrogar si la Constitución lo permite.

En cambio el comisionado, únicamente es un tipo de cargo que es conferido por un superior jerárquico y que forzosamente ha de tener un nombramiento, a diferencia del encargo esta designación no es originaria, esto es no deriva de la ley o de elección popular, y la única coincidencia que existe entre ambos es la temporalidad en que han de desempeñar su puesto.

## 1.6 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todo servidor público al igual que cualquier gobernado ha de cumplir con determinadas obligaciones que se encuentran contenidas en las leyes que le sean aplicables respectivamente, por lo que es importante desde este momento delimitar primeramente el significado del termino " obligación ".

Para el derecho Romano obligación es; el vinculo de derecho, por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra Ciudad.

Dado que el estudio del presente tema esta enfocado a la materia administrativa y en especifico a las obligaciones que tienen los servidores públicos, podemos entender como obligación administrativa; aquel deber que surge como consecuencia de los actos u omisiones cometidos por los servidores públicos que se definan en la legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, así como las que se contemplan en el artículo 113 Constitucional y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47.

Respecto al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que sirve como fundamento de las obligaciones de los servidores públicos, para su análisis resulta necesario transcribirlo a la letra;

" Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

.En el precepto legal transcrito únicamente encontramos la base y directriz para delimitar las obligaciones de los servidores públicos, toda vez que únicamente faculta y habilita al legislador para que regule lo relacionado con: a) las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, las cuales han de ser apegadas a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, y que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que norman y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental, estatuye como pilar del Estado de derecho, b) las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que hubieran incurrido (las que

consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación, así como la sanción económica, la que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados); y c) los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Por lo anteriormente manifestado y a efecto de ampliar la definición de obligaciones de los servidores públicos es menester definir los principios rectores de dichas obligaciones consistentes en; legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: En el Diccionario de la Lengua Castellana encontramos como definición de legal y legalidad;

" Legal. (Del lat. *Legalis.*) adj. Prescrito por ley y conforme a esta. // Verídico, puntual, fiel y recto en el cumplimiento de las funciones de su cargo.

" Legalidad. ( De *legal.*) f. Calidad de legal. // Verdad, rectitud y fidelidad en el desempeño de un cargo u obligación..."

Por lo que respecta a las palabras honradez y lealtad;

" Honradez. De honrado.) f. Proceder recto, propio de un hombre de honor y estimación.

Con relación a los términos de imparcialidad y eficacia;

"Imparcialidad. (De *imparcial.*) f. Falta de designio anticipado o de prevención a favor ó en contra de personas ó cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud. "

" Eficacia. (Del lat. Efficientia.) f. Virtud y facultad para hacer una cosa. // Acción con que se demuestra. "

Hecho lo anterior, procederemos a definir los principios rectores de las obligaciones de los servidores públicos.

#### 1.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Se ha de entender como la actuación de los servidores públicos en el desempeño o ejercicio de su empleo, cargo o comisión, dentro de la Administración Pública, la cual ha de ser apegada a la ley, y que se encuentra regulado primordialmente del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, y que infringir el mismo por parte de los sujetos obligados a su cumplimiento o acatamiento trae consigo la aplicación de una sanción administrativa, así como que afecte o no de manera directa la esfera jurídica de un particular.

#### 2.- PRINCIPIO DE HONRADEZ

Es el proceder rector del servidor público de su conducta en todos los aspectos, y ha de estar ajustado a principios morales constantemente en todas las esferas jurídicas del individuo.



### 3.- PRINCIPIO DE LEALTAD

El presente principio se refiere a la calidad intrínseca que deben de observar los servidores públicos de entrega hacia la institución para la cual preste sus servicios y que debe de estar por en cima de los intereses del mismo en el ejercicio de su empleo cargo o comisión.

### 4.- PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Es el actuar estricto e igualitario de todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sin preferencia, prevención o designio anticipado a favor de persona alguna, toda vez que no se puede beneficiar o privilegiar a algún ente en perjuicio de otro, y que además dimana de la propia Constitución

### 5.- PRINCIPIO DE EFICIENCIA

Es la actividad a que esta obligado todo servidor público en la correcta utilización de todo tipo de recurso, tanto materiales, humanos, técnicos, financieros, dedicándolos única y exclusivamente para lo que le fueron proporcionados para el desempeño de sus funciones, empleo cargo o comisión, por la Administración Pública.

Es de resaltar que el incumplimiento a cualquiera de estos principios rectores de la conducta de los servidores públicos, conlleva a la iniciación de un procedimiento en su contra que culmina en la aplicación de una sanción administrativa.

Una vez analizas los principios rectores del actuar de los servidores públicos procedemos a estudiar sus obligaciones administrativas a que están sujetos y que se encuentran contenida, principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, toda vez que el mismo establece;

ARTICULO 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

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

La presente fracción encuentra su fundamento los principios de eficacia, legalidad, lealtad, imparcialidad y honradez ya analizados, y que va al correcto actuar de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones para obtener el bien jurídico perseguido, así mismo se pretende encuadrar la famosa reforma moral que dio origen a la ley en estudio.

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Con relación a la fracción citada podemos afirmar que se basa en los principios de honradez, legalidad y eficacia, ya que va dirigida primordialmente al manejo de recurso en su sentido mas amplio de la palabra, y su falta de

cumplimiento implica necesariamente una sanción, tanto administrativa, penal y civil.

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

Descansa primeramente en el principio de honradez, habida cuenta que se refiere al manejo de recursos, pudiendo ser estos monetarios o en especie, y en caso de no destinarlos para lo que le fueron entregados incurriría también en responsabilidad, administrativa, civil e inclusive penal, dada la trascendencia y repercusión que con su actuar pudiese actualizarse.

También encontramos el principio de legalidad y lealtad, toda vez que del mismo se desprende que la información entregada ha de ser para el desempeño de su cargo en su carácter de servidor público y en beneficio del estado, así como el debido cumplimiento de los ordenamientos legales aplicables a su actividad, lo que también podía desembocar en responsabilidad, administrativa, civil e inclusive penal.

Así mismo se puede apreciar el principio de eficacia, en virtud que única y exclusivamente ha de desempeñar las funciones que le son atribuidas.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

Se sustenta en los principios de legalidad , honradez, eficacia y lealtad, dada la importancia de la documentación que el estado utiliza y que es de carácter público.

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

Resultan aplicables los principios de legalidad, honradez, legalidad e imparcialidad, habida cuenta que obliga a los servidores públicos a respetar a los gobernados y a evitar conductas que podría aun resultar de carácter pena.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

Aquí encontramos los principios de legalidad, honradez, legalidad e imparcialidad, toda vez que la presente fracción regula las relaciones de supra y subordinación entre los servidores públicos en general.

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

La presente fracción se sustenta en los principios de legalidad, lealtad, imparcialidad y eficacia, además otorga a los inferiores jerárquicos la facultad de oponerse a las ordenes de sus superiores, siempre y cuando este fuera de toda legalidad.

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

La presente fracción descansa en los principios de legalidad, y eficiencia, además que busca el buen funcionamiento de la dependencia en la que preste sus servicios, que sea acorde al bien que se persigue, ya que si recibe una orden y es contraria a ello puede ser informada al titular para su reflexión.

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

Se basa en el principio de legalidad, y pretende evitar el delito de usurpación de funciones que es sancionado penalmente.

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

La presente fracción encuentra su fundamento en el principio de imparcialidad y eficacia, y evitar corrupciones en cuanto a las relaciones laborales.

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

La presente fracción se basa en el principio de lealtad, además en el artículo 125 Constitucional que también prohíbe dicho actuar.

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

.. Se base en los principios de imparcialidad y legalidad, toda vez que los servidores públicos no pueden actuar en beneficio de persona alguna, sino apegados a las normas aplicables y evitar cualquier favorecimiento.

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

Encuentra sustento en los principios de imparcialidad, honradez, lealtad y legalidad, dada la naturaleza jurídica de dichos principios, además que cuida los aspectos de imparcialidad, independencia y gratitud para con la administración pública, así como el trafico de influencias.

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

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

Aquí encontramos los principio de lealtad, legalidad e imparcialidad, dado que dentro de la administración pública no se puede ser juez y parte en los procedimientos y los tramites se han de apegar a los requisitos exigidos por las normas aplicables sin excepción alguna y evitar beneficios económicos en su favor o de sus familiares o conocidos.

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

La presente fracción se encuentra inspirada en el principio de honradez, y nos remitimos al comentario de la fracción anterior dada su íntima relación, sin pasar por alto la posible comisión de conductos penales, tales como cohecho, abuso de autoridad, extorsión, etcétera.

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

Esta fracción descansa en el principio de honradez, ya que busca evitar conductas arbitrarias y abusivas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, y evitar conductas sancionadas por la ley penal.

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

La presente hipótesis fue redactada al amparo de los principios de honradez e imparcialidad, para evitar favoritismos, abusos de poder.

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

. Fue redactada acorde a los principios de legalidad y honradez dado que para evitar enriquecimientos ilícitos, u obtención de recursos económicos o materiales de dudosa procedencia y conductas sancionadas por el ordenamiento penal, es obligación de los servidores públicos informar de su situación patrimonial de acuerdo a lo establecido por la ley, esto es informar de los bienes que adquiera y que estos sean fruto de su trabajo.

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



Aquí se encuentra manifiesto con claridad el principio de legalidad y eficacia, y da la pauta para la creación e importancia de los órganos de control y vigilancia de las actividades que realizan los servidores públicos.

XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

Aquí se manifiestan los principios rectores de la imparcialidad, legalidad, sin pasar por alto que el nivel jerárquico de cada servidor públicos en el desempeño de sus funciones, así mismo hace manifiesto el rango de cada uno.

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

Encontramos el principio de eficacia y legalidad, y con ello se evitan abusos por parte de los servidores públicos hacia los particulares para lograr coherencia en el sistema normativo.

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

Se rige por el principio de legalidad, y favorece a evitar que los servidores públicos se salgan del contexto de las normas legales aplicables a ellos.

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

En la presente fracción se involucran todos y cada uno de los principios rectores de las obligaciones de los servidores públicos, además se evita que los servidores públicos obtengan beneficios económicos valiéndose de su empleo cargo o comisión conferido por el estado.

XXIV.- La (sic) demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Se rige por el principio de legalidad, en virtud que como es sabido de acuerdo a la dependencia que se trate hay disposiciones expresa para cada una, respecto a las obligaciones y actuar de los servidores públicos, y le da el carácter de enunciativo y no limitativo al presente artículo, respecto de las obligaciones de los sujetos que rige el mismo.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite

la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Por lo que hace al presente párrafo cabe mencionar que con el mismo se le da seguridad jurídica al inferior en su actuar y tiene íntima relación con la fracción XXII que me atrevería a decir que la viene a complementar, dado que fue omisa en este sentido.

Estas son las obligaciones que impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que viene a ser un catálogo de las mismas, dejando cabida a los ordenamientos legales aplicables a cada dependencia.

Desde mi punto de vista, como se puede apreciar en el listado por así llamarlo de obligaciones de los servidores públicos contenidas en el artículo 47 de la ley a estudio, las mismas son genéricas, lo que implica que las autoridades encargadas de aplicarlas tengan facultades muy amplias, ya que no están ajustadas a lineamientos estrictos, ni mucho menos definen los términos empleados, por ejemplo; máxima diligencia, buena conducta, debidas reglas de trato, por lo que considero que para efecto de poder aplicar debidamente la ley es necesario reformar el citado artículo y definir claramente su contenido, para evitar excesos en su aplicación y que vaya en perjuicio del instrumentado, dada su importancia al tratarse de las causales que originan responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Cabe manifestar que en mi opinión el artículo 47 de la ley citada únicamente es enunciativo, mas no limitativo, toda vez que también en los artículos 50, 53 y 59, encontramos diversas obligaciones que deben cumplir los servidores públicos.

Por ejemplo el artículo 50, se establece la obligación tanto de la Secretaría, el superior jerárquico y en general de todo servidores públicos de respetar y hacer respetar el derecho a formular quejas y denuncias, y evitar que con motivo de ellas se cause molestias indebidas a los quejosos, así mismo establece como causa de responsabilidad el hecho de que por si o por interpósita persona pretenda inhibir o convencer al quejoso de presentar su denuncia o queja.

Por su parte el artículo 53, que también será analizado con posterioridad, establece como obligación que en caso de que un servidor público que haya sido sancionado administrativamente con inhabilitado por un tiempo mayor de diez años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión, que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar de aviso a la secretaria de dicha circunstancia, y para el caso de no dar cumplimiento a esa obligación será causa de sanción administrativa y quedar sin efectos el nombramiento así otorgado.

Por otro lado el artículo 59, también establece como causa de sanción y como consecuencia una obligación los servidores públicos de las contralorías internas el abstenerse injustificadamente de sancionar a los infractores o que no se ajuste a lo establecido por la ley.

Como conclusión de lo señalado en los tres párrafos anteriores se desprende que el incumplimiento a dichas obligaciones traerá consigo el fincamiento de alguna responsabilidad administrativa.

## 1.7 SISTEMA JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos lo encontramos contemplado en los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, mismos que para efecto de análisis y desarrollo del presente tema se transcriben;

“ Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título -se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. “

" Artículo 114. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

a).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;

b).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito;

c).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y;

d).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

1.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula, en la parte que interesa, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos derivada de la infracción de sus deberes funcionales;

2.- Esta responsabilidad da lugar a la imposición de diversas sanciones que van desde el apercibimiento hasta la inhabilitación; y

3.- Dichas sanciones se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control, antes llamada de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o los superiores jerárquicos de los servidores responsables, titulares de las dependencias o coordinadores de sector aunque tratándose de los servidores públicos incorporados al servicio como trabajadores de base, su destitución deberá demandarse ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

La autonomía de que se trata, se traduce en que para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias y ajenas a las restantes, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades por una sola conducta y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones; la naturaleza de la responsabilidad que se le finque dependerá de las reglas que resultan violadas con su actuación y de los efectos que de las mismas deriven, pues bien puede acontecer que un hecho no pueda ser constitutivo de delito, por no ajustarse a la descripción de la norma legal, pero que sí resulte una infracción disciplinaria que además haya causado lesión al Erario Público, en cuyo caso el servidor podrá ser sancionado administrativamente con una multa o destitución, por ejemplo, y además estará obligado a reparar el daño patrimonial causado.

El tema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos se desarrollara en el siguiente capítulo en forma amplia.



## CAPITULO 2

### RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

#### 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

##### Época prehispánica.

Durante esta época la sociedad mexicana ya contaba con funcionario públicos que estaban al servicio del *tlaoatoani* o supremo dirigente, quien era un gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso superior a cualquier otro funcionario del señorío, como segundo funcionario se encontraba la persona denominada *cihuacóatl*, quien era una especie de vicepresidente, que tenía como funciones lo relacionado a la materia hacendaría, jurídica y cultural. A su vez estos funcionarios eran auxiliados para desempeñar su función por diversas personas, quienes por lo regular pertenecían a la nobleza y realizaban actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa, y tenían la obligación ineludible de conducirse con honestidad y responsabilidad en el desempeño de sus funciones conferidas.

Desde ese entonces ya se preveía una serie de sanciones que se les podían aplicar a los funcionarios públicos que incurrieran en alguna falta dependiendo de la gravedad del acto, y que iban desde una simple amonestación, destitución, inhabilitación, trasquilamiento, decomiso y destrucción de bienes, penas capitales contra los prevaricadores de la justicia y la corrupción, esto con la finalidad de prevenir abusos de poder y mal ejercicio de su encargo.

Se puede citar como ejemplo de las sanciones que se aplicaban, el caso del embajador al servicio del *tlaoatoani*, que al no cumplir con su obligación y misión, era degollado, o el recaudador que se excedía en el cobro del tributo, se le trasquilaba y destituía del cargo. Los jueces y magistrados que aceptaban obsequios para desviar la aplicación de la ley se les castigaba en casos de poca importancia, con la destitución y el trasquilamiento y en caso graves eran desollados hasta morir.

Como puede observarse la rigidez de los castigos a los funcionarios públicos era derivada a la necesidad del pueblo mexicano de contar con servidores públicos sabio, honrados, responsables y eficientes en el ejercicio de sus cargos y desarrollo de actividades en la gran Tenochtitlan.

#### Época colonial.

Esta época se caracteriza por la llegada de los españoles al continente Americano, y donde existían diversas autoridades encabezadas por el virrey, quien era el representante de la Corona Española, y quienes para efecto de controlar a sus funcionarios coloniales en el desempeño de su actuación, y dar cumplimiento a sus obligaciones y responsabilidades, implementaron diversos castigos con carácter de sanción a quien contraviniera lo anterior; tales como; amonestación, represiones en publico, multas, suspensión del empleo o sueldo, y devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Para implementar este tipo de sanciones y obtener que la administración publica se ejerciera con honradez y beneficiar a la Corona Española, a la comunidad y los derechos de los particulares, se implementaron dos tipos de sistemas; el de las visitas y los juicios de residencia.

El primero consistía en efectuar inspecciones a la acción de los gobernantes, funcionarios u organismos coloniales relacionados con la administración pública. Este tipo de control se empieza a aplicar en la época de los reyes católicos, con la designación de Francisco Bobadilla, para que investigara el gobierno de Cristóbal Colón en Santo Domingo y adquiriera el carácter de permanente en el reinado de Felipe II.

Las visitas podían derivarse de alguna sospecha o denuncia de mala administración, presentada ante un juez denominado juez visitador, quien era seleccionado, por el Consejo de Indias, con la respectiva consulta que se le realizaba al Rey, y para los funcionarios designados por la Nueva España el visitador era designado por el Virrey.

El procedimiento de visitas se iniciaba con una publicación en todos los lugares públicos y se enviaban copias de ella a todas las ciudades, pueblos y villas cercanas, donde se convocaba a todas aquellas personas que se sintieran agraviadas, para hacer su denuncia dentro de un periodo determinado, se tomaban testimonios y se interrogaba a la gente, en forma secreta para el funcionario sometido a investigación, para evitar amenazas o arreglos que ocultaran o distorsionaran las evidencias que servirían para la resolución que se fuera a dictar respecto a su actuar.

Si de las investigaciones se derivaban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podían ser suspendidos de su puesto e incluso ser exiliados de la provincia donde ejercían su jurisdicción o enviados a España, para resolver los juicios los expedientes se enviaban al Consejo de Indias y en casos menos graves eran remitidos al virrey y a otros funcionarios de justicia, quienes

eran las autoridades por así decirlo competentes para dictar la sentencia, desde luego con la aprobación real.

Existían cuatro tipos de visitas;

Ordinarias.- Las que se realizaban periódicamente a las audiencias, virreyes y gobernadores con su correspondiente provincia y a los corregidores y alcaldes mayores con sus respectivas poblaciones y límites municipales.

Extraordinarias.- Se llevaban a cabo cuando existían circunstancias imprevistas y eran ordenadas por el monarca o virrey.

Específicas.- Se iniciaban cuando existía una queja o acusación hacia un funcionario público o provincia determinados

Generales.- Se realizaba a un virreinato o capitania general.

El autor José Trinidad Lanz Cárdenas, en su obra La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos, en este sentido comenta; " ... fueron numerosas las medidas que se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de la administración conjunta o actuación colegiada por si mismos son un medio de control al cual se agregan las finanzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas."

El Juicio de residencia, fue el segundo método de control empleado y donde se puede decir que es el verdadero antecedente de las responsabilidades de los servidores públicos en México.

Consistía en someter a toda autoridad de las colonias desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones y en tratándose de personas con cargos vitalicios se les sometía a este tipo de juicio cada cinco años.

El juicio de residencia se dividía en dos etapas, la primera de investigación de la conducta del funcionario, y en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos o agraviados, para obtener la satisfacción de los agravios y vejaciones que había recibido del enjuiciado.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta con relación al juicio de residencia: " Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamo ante el Tribunal ad hoc, personificado en un juez (oidor) designado por el rey. Si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso podía apelar ante el consejo de indias, organismo que tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aun antes de la expiración del plazo de su gestión gubernativa. " <sup>6</sup>

Como podrá observarse, desde tiempos remotos ya se vislumbraba la regulación y sanción de la conducta de los funcionarios públicos, cuando actuaban en contravención del bienestar del pueblo, tratando evitar con ello arbitrariedades y abusos de poder contra el pueblo, llegando inclusive hasta los funcionarios con rango o categoría mas alta, y sin que ello implicara dejarlos en estado de indefensión toda vez que se les concedía apelar los fallos ante la autoridad competente, tal y como ocurre en la actualidad.

---

<sup>6</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, segunda ed., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 556.

Los jueces de residencia competentes para conocer de los funcionarios nombrados por la corona, eran designados por el consejo de indias, tomados de una lista elaborada por el virrey, y los funcionarios designados por el virrey eran sometidos a jueces nombrados por el virrey en consejo con la audiencia.

Para las audiencias o quejas contra el enjuiciado o funcionario público primeramente se procedía a interrogar a los testigos, donde el juez viajaba a la provincia indicada y emitía una proclama, señalando los días y lugar en que se instalaría el Tribunal de residencia, invitando a toda la comunidad a presentar las acusaciones que creyera pertinentes, hecho lo anterior el juez reunía las pruebas respectivas e informarse de la conducta de los funcionarios, y una vez escuchada la defensa, elaboraba su informe, pronunciaba la sentencia y los remitía al Consejo de indias o a la Audiencia, para su revisión y obtener posteriormente la aprobación real.

Este tipo de procedimiento como ya quedo asentado fue utilizado por la Corona española, para tratar de evitar la corrupción y lograr honradez en la administración del gobierno y justicia, sin embargo no fue efectivo, toda vez que hubo funcionarios con grandes influencias en la corte, que eran dispensados para la practica de este tipo de juicio, otro problema que se presento en este tipo de juicio fue la confiabilidad de los testigos, dado que en ocasiones actuaban con malicia, rivalidad, envidia u odio al rendir su testimonio.

## Época Independiente

### Constitución de Cádiz.

Como ha quedado asentado en renglones anteriores ya se venia vislumbrando un método para regular las responsabilidades de los funcionarios

públicos, por lo que fue hasta el año de 1812 con la primer Constitución en nuestro país la Constitución de Cádiz cuando se empezó a constitucionalizar un sistema de responsabilidades.

En esta Constitución se encuentran varios artículos relacionados con la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, encontrándose en el artículo 261 la base del sistema de responsabilidades y del juicio político y al juicio de residencia, que en lo conducente establecía;

Artículo 261. "Toca a este Supremo Tribunal:

...

Segundo. Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las cortes decreten haber lugar a la formulación de causa.

...

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado publico que este sujeto a ella por disposición de las leyes. "

En el artículo 259 al Tribunal de la corte se le denomina como Tribunal de Justicia.

En su artículo 131 destacaba para efectos del presente trabajo lo relativo a; hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Despacho y demás empleados públicos", en los siguientes términos; Que los secretarios del Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidad; 2. Que tales responsabilidades sean penalizadas y 3. Que las cortes son la autoridad encargada o competente para hacer efectivas tales responsabilidades.

Así para garantizar la vigencia del Estado de Derecho se contempla, el Juramento que debían efectuar los miembros de la corte, el Príncipe de Asturias, los magistrados y jueces, por medio del cual las autoridades reconocían su responsabilidad frente a las leyes, sus obligaciones establecidas en ellas y la obligación de rendir cuentas mediante los procedimientos que la propia constitución establecía (la residencia),

#### Constitución de Apatzingan 1814.

Fue en el decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, conocido también como Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, donde se regula por primera vez la responsabilidad de los funcionarios públicos, a través del juicio de residencia, pudiendo ser sometidos; los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, así como los del Supremo Tribunal de Justicia, y en general todo funcionario público, lo que quedó plasmado en los artículos 59, 196 y 224. Creándose el Tribunal de Residencia, donde los gobernados también presentaban sus quejas respecto al actuar de los funcionarios públicos una vez concluidos sus cargos dentro del mes siguiente ya que en caso contrario ya no eran recibidas, en caso de ser absueltos los funcionarios el Tribunal se disolvía, Los juicios de residencia no podía durar más de tres meses, en caso de exceder este término se entendía que eran absueltos, con la salvedad de que si se hacía valer el recurso de suplica dicho término se prorrogaba por un mes más. También dicho Tribunal conocía de delitos contra funcionarios de los tres poderes, tales como herejía, apostasía y de Estado, infidencia, concusión y dilapidación de las caudales públicos.

Desde mi punto de vista en esta constitución ya se dejaban vislumbrar que los juicios no podían eternizarse, y además aun y cuando no se utilizaba el término



de la prescripción ya se manejaba, toda vez que si no se presentaba la queja dentro del mes siguiente al en que concluían sus cargos, se podría decir que este derecho prescribía en perjuicio de los gobernadores y a favor del funcionario público, así también se preveía un que no con la palabra o figura jurídica de la caducidad se encontraba plasmada al establecer que; si no se resolvía el juicio dentro de los tres meses siguientes se declaraba de oficio que el funcionario público era inocente o absuelto de la conducta imputada, no dejando al arbitrio del juzgador el término para imponer la sanción correspondiente, y que puede servir de fundamento para la propuesta de la presente tesis.

#### Constitución de 1824.

Posteriormente en la Constitución de 1824, en su artículo 164, se estableció la obligación del Congreso de dictar todas las leyes y decretos, para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que infringieran la Constitución.

También faculto a las Cámaras a erigirse en Gran Jurado, y dictar resoluciones quien conocía de las imputaciones hechas a;

1.- El Presidente de la Federación por incurrir en delitos tales como; traición contra la independencia nacional, la forma de gobierno, el cohecho durante su mandato, impedir las elecciones del Presidente, senadores o diputados e impedir que las Cámaras hiciesen uso de las facultades que la Constitución les confería.

2.- Por lo que hacia a los miembros de la Suprema Corte y a los miembros de despacho, por cualquier delito que cometieran durante el tiempo de su encargo.

3.- Gobernadores de los Estados, por infracciones cometidas que atentaran contra la Constitución y leyes federales, por inobservancia a las instrucciones del Ejecutivo federal que no contravinieran la constitución, incumplimiento a leyes generales de la Unión, por la promulgación de leyes o decretos de las autoridades locales con contenido contrario a la constitución o leyes secundarias.

El artículo 163 obligaba a los funcionarios públicos a presentar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, lo que implicaba someterse a la ley y que sus actos estarían ceñidos a ella.

Las bases Constitucionales 1835 y las Siete Leyes Constitucionales 1836.

Respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos destacaba un sistema novedoso para sistematizar un sistema de rendición de cuentas y enfatizaba un renglón particular donde obligaba a responder de ellas con motivo de la comisión de actos irregulares. En la tercera ley se contemplaba la creación de una comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda, así como el nombramiento de jefes y demás empleados, y confirmar el nombramiento de jefes realizados por el Gobierno.

Dentro de las Siete Leyes, es importante resaltar que la Tercera fue la más importante respecto al sistema de responsabilidades, toda vez que en sus artículos 47 a 50, 52 y 56 fracción III, se encuentra la normatividad de responsabilidades, al establecer que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios de despacho, los consejeros y los gobernadores, no podían ser acusados por delitos comunes más que en la Cámara de diputados, y en caso de que fuera diputado el acusado o el Congreso estuviera en receso, se haría por el senado.

Así también contemplaba ciertas excepciones tales como en el caso del presidente desde el día de su nombramiento, hasta un año después de terminada su función, los senadores desde el día de su elección hasta dos meses de terminado su cargo.

Por lo que hace a los delitos oficiales, la cámara de diputados en su carácter de órgano de acusación, y ante quien se presentaba esta, declaraba si o no ha lugar a la acusación o formulación de causa, y de ser positiva, nombraba a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el senado quien sentenciaba, una vez substanciada la causa, ser oído el acusado y testigos, en caso de ser procedente se sentenciaba, con una sanción consistente en la destitución del cargo, empleo o inhabilitación.

En las leyes Cuarta y Quinta también se encuentran reguladas las responsabilidades de los poderes ejecutivo y judicial, así como los departamentos relacionados directa o indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios públicos con una sanción consistente en la destitución del cargo, empleo o inhabilitación. También exige al presidente, para que sus ordenes y providencias sean validas debería de contener la firma y autorización del secretario correspondiente.

En la Quinta ley y respecto a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y otros poderes, establece que; a la Corte corresponde conocer de los negocios civiles y de las acusaciones criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder, previa declaración del congreso general de que ha lugar a la formulación de la causa que se concluiría ante la Corte; respecto al presidente, diputados senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores, se haría de acuerdo a la Tercera Ley por causas criminales.

En la sexta Ley se reconoce explícitamente el sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales, obliga a todos los funcionarios a protestar juramento al tomar posesión para hacer guardar las leyes constitucionales y en caso contrario seria causa de responsabilidad.

El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

En dos artículos se contemplo ahora si y ya de manera expresa el sistema de responsabilidades de los funcionario públicos al disponer;

Artículo 12. Corresponde a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios quienes la constitución o leyes les concede este fuero.

Como podrá observarse ya se reconoce la declaración de procedencia, pero como un privilegio de los altos funcionarios y a la Cámara de diputados como jurado de acusación y que por simple mayoría de votos se decidirá su procedencia.

En el artículo 13 se estipula;

Artículo 13. Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasara el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitara a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes y hecha que sea, la Suprema Corte designara la pena, según lo prevenga la ley.

Como se desprende del precepto legal transcrito ya se hace una distinción de las responsabilidades derivadas de delitos de orden común y los delitos del orden

federal, así mismo determina la competencia que va a tener el senado y la Suprema Corte.

En los artículos 16 y 17 establece, las responsabilidades del Presidente al señalar que es responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo y los de oficio exceptuados por la Constitución desapareciendo ya lo relacionado a las responsabilidades, y los secretarios del despacho responderán por las violaciones a la ley por actos de comisión u omisión, esto es ya las eleva a la categoría de responsabilidad, también encontramos la protección a las garantías individuales introduciendo el Juicio de Amparo (formula Otero), También reconoce la necesidad del Estado de Derecho o principio de legalidad que deben regir las acciones de los miembros del los Poderes de la Unión y a la administración pública. No menos importante es de señalar que se introduce como medio de control constitucional la inconstitucionalidad de leyes. Con lo que resulta clara que esta es el verdadero antecedente de las constituciones de 1857 y 1917, así como de las responsabilidades de los funcionarios públicos, actualmente servidores públicos.

#### La Constitución de 1857

Antes de la promulgación de esta Constitución el país vivía una grave inestabilidad, dadas las guerras, levantamiento y luchas sociales que cada día eran mas y mas grandes, sus inconformidades, los cambios de gobierno, etcétera.

En esta Constitución los constituyentes aprovechando las anteriores Constituciones agruparon los preceptos legales referentes a las responsabilidades de los funcionarios por un lado y por otro lado se distinguió claramente el juicio político, creando ahora si el Título Cuarto compuesto de seis artículos numerados del 103 al 108.

El artículo 103 se define, quienes son sujetos de responsabilidad, colocando a los; Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados. Respecto a las causas de responsabilidad señala; Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, 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 ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrán ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución.

Ya también se determinan las autoridades competentes y procedimientos para conocer en materia de delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos, lo que quedo plasmado en los artículos 104 y 105; por lo que para los primeros seria competente el Congreso y los Tribunales del orden común; dando cumplimiento al siguiente procedimiento; la Cámara de Diputados actuaría como Gran Jurado y por simple mayoría decidiría si hay o no lugar a proceder contra el acusado, en caso de no haber elementos ya no habría procedimiento ulterior, en caso contrario se suspendería de sus funciones al acusado y se pondría a disposición del los Tribunales ordinarios, para efectos de proceder conforme a la ley.

Respecto a los delitos oficiales la autoridad competente para conocer de ellos serían la Suprema Corte, aplicando el siguiente procedimiento; el jurado de acusación (el congreso) declarara por mayoría de votos, si es o no culpable el acusado, en caso de resultar inocente el funcionario seguiría en su cargo, en caso contrario se pondría a disposición del jurado de sentencia (la Corte), el que por

mayoría de votos y oyendo al acusado y al acusador, determinaría la sanción correspondiente y en términos del artículo 106 dictaría la sentencia, sin que operara el indulto, el término para exigir la responsabilidad de este tipo de delitos, según el artículo 107, sería durante el tiempo del encargo y hasta un año después de terminado este.

Y por último en el artículo 108, se determina lo que en materia privada debe observarse, ya que en las demandas civiles no existiría fuero o inmunidad alguna, sin importar el tipo de funcionario demandado.

Como es de observarse aquí es donde nace verdaderamente el verdadero sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, se regula su situación respecto de los delitos comunes y oficiales cometidos por estos, y se considera ya como responsabilidad las faltas u omisiones en el desempeño de su actuar, quedando algunas lagunas, toda vez que no precisa a que tipo de faltas u omisiones se refiere, que se ha de entender por delitos graves del orden común, aun no se reglamentan las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, dado el enfoque penal y político de la ley a estudio, para lo cual se tuvieron que expedir algunas circulares y decretos, señalando por ejemplo del decreto del 11 de septiembre del año de 1857, con el que se prohíbe a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos, con motivo de ello y con el fin de cubrir las referidas lagunas, surgen como una necesidad imperiosa las llamadas Ley Juárez y Ley Díaz.

#### Ley Juárez.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República el día 4 de Noviembre del año de 1870, conocida también como Ley de Responsabilidades de los altos Funcionarios de 1870.

Encontrándose por primera vez definido lo que se había de entender o considerarse como delitos oficiales tales como; el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, la libertad al sufragio, la usurpación de funciones, la violación de las garantías individuales y en general cualquier violación a la Constitución y otras leyes federales, pudiéndoles corresponder como sanción desde ser destituido del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez, (artículo 4).

Respecto a las faltas oficiales se establece en el artículo 2º. Que; Son faltas oficiales las infracciones no graves de la Constitución y leyes federales, y podía ser sancionado con la suspensión en el cargo en el que se hubiese cometido, privación del sueldo e inhabilitación para desempeñar el mismo cargo u otro por un periodo que iba entre un año y menos de cinco años (artículo 5).

Se considero como omisiones oficiales; de conformidad con el artículo 3º. la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones, y esta conducta se podía sancionar con suspensión del cargo, las remuneraciones e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un termino que no fuera menor de seis meses y ni mayor a un año (artículo 6).

Se incorporo también en el artículo 8 el concepto de responsabilidad patrimonial del funcionario por daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta o omisión. Establece la facultad de que el gran jurado para emitir dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común, sustentándolo en los artículos 9 y 10.



## Ley Díaz

Para tratar de seguir perfeccionando el rubro de responsabilidades de los funcionarios públicos en el año de 1896 durante la presidencia del Señor Porfirio Díaz se promulga la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, conocida también como Ley Díaz, aprobada por el Congreso el día 29 de mayo del año de 1896, promulgada el 6 de junio del mismo año y publicada en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República el día 17 de junio de 1896.

Así en el primero de sus capítulos se reglamento lo relativo a la responsabilidad y el fuero constitucional de los funcionarios públicos, en los mismos términos que el artículo 103 de la Constitución de 57.

En el Capítulo segundo se regula lo referente a las secciones instructoras, su integración, funcionamiento, a través de las cuales actuaría el Congreso en materia de responsabilidades, ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia.

Lo referente al procedimiento se establece en el capítulo tercero en tratándose de delitos comunes (gran jurado), introduciendo el concepto de declaración de inmunidad, que debería ser expedida por la Cámara de diputados cuando se ejerza acción contra algún funcionario con fuero y que fuese juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaratoria de procedencia del gran jurado.

En los capítulos cuarto y quinto, se especifica la forma de proceder de los jurados de acusación y sentencia en los casos de responsabilidad oficial, los derechos del acusado, esto es hacerle de su conocimiento de que se le acusa, y quien lo acusa, su garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores,

admisión y desahogo de pruebas y alegatos, en términos de lo establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, Respecto a las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia se consideraban irrevocables.

Y por ultimo en el capitulo sexto se encuentra regulado lo concerniente a las cuestiones generales de procedimiento, tales como la recusación y excusa, con expresión de causa o sin ella, los exhortos y la integración de expedientes con copias certificadas.

En resumen se puede decir que ya se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y la determinación del código adjetivo.

#### Constitución de 1917

La Constitución de 1917 estableció en su Título IV, las responsabilidades de los funcionarios públicos, previendo en su artículo 111 párrafo cuarto, la expedición por el Congreso de la Unión de una ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación, la cual fue publicada hasta el año de 1940, bajo el título " Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios federales y de los Altos Funcionarios del Estado ".

En esta ley se regulo la responsabilidad penal y las faltas oficiales, lo que se puede considerar como los términos precursores del régimen de responsabilidades administrativas, toda vez que por primera vez se preciso que; este tipo de responsabilidades se configurarían al cometerse una infracción a la Constitución y a la leyes federales, ya sin estar tipificadas como delitos, cabe aclarar que se omitió

nuevamente identificar claramente las responsabilidades administrativas al no precisar su contenido y dejarlo a leyes secundarias.

#### Ley Lázaro Cárdenas.

Esta ley fue publicada el día 21 de febrero del año de 1940, denominándola como " Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios federales y de los Altos Funcionarios de los Estados ", donde se regulo la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, se concedió acción popular para denunciarlos, la declaración de procedencia por la Cámara de diputados (desafuero), para el caso de omisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Señala como sujetos a la ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, al denominar como altos funcionarios a,

- 1.- Presidente de la República.
- 2.- Senadores y Diputados del Congreso de la unión.
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- 4.- Secretarios de Estado.
- 5.- Jefes de Departamento Autónomo.
- 6.- Procurador General de la República.

## 7.- Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

Aun y cuando no definió los delitos oficiales se precisó un listado de los que podían ser imputados a los funcionarios tales como;

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- La violación de garantías individuales.
- 6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7.- La omisión de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

A los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Se menciona en forma casuística conductas tipificadas como delitos de los demás funcionarios públicos y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, se establecieron sanciones aplicables a cada caso, que iban desde la destitución, inhabilitación, penas pecuniarias y privación de la libertad.

Estableció que las faltas, se determinarían por las leyes y reglamentos respectivos y la aplicación de sanciones, excluyéndolas cuando no fueran constitutivas de delito.

Se consigno cinco tipos de procedimientos, dos referentes a los altos funcionarios, de acuerdo as la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común. Estableciéndose el Juicio Político, donde la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. Respecto a los delitos del orden común la Cámara de Diputados se erigiría en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia, en caso de declararla el funcionario publico quedaba separado de su cargo y sujeto a los tribunales comunes, pudiendo el propio acusado a solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaria de la propia cámara en caso de concederla giraría el oficio respectivo al juez o Tribunal, para la suspensión del procedimiento.

Los tres restantes sería aplicados a los demás funcionarios, uno por delitos y faltas oficiales, estableciéndose para ello el jurado popular, otro para los funcionarios del Poder Judicial, y otro por enriquecimiento inexplicable, aquí el procedimiento se iniciaría en forma ordinaria y una vez terminado se formularían las conclusiones del Ministerio Publico y del acusado y su defensor, hecho lo anterior, el juez remitiría el expediente al Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de l federación para que dictara la sentencia.

Para el caso de remoción de los funcionarios del Poder Judicial (ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y jueces del orden común), sería solicitada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados, mediante

la destitución. En caso de que la cámara lo considerara pertinente lo turnaba a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede apreciar nuevamente se omite el reglamentar las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos ya que nuevamente se enfoca únicamente a la responsabilidad penal y oficial de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

#### Ley López Portillo.

Esta ley fue publicada el día 4 de enero de 1980 y vino a derogar la Ley Cárdenas, aun y cuando continuo el mismo tema de responsabilidades, se puede afirmar resumir en los siguientes puntos;

1.- En el artículo 1º. Se plasma el principio de igualdad jurídica, por lo que se vuelve innecesario la mención de funcionarios y empleados públicos, responsables de delitos comunes.

2.- Para diferenciar a los funcionarios y empleados se toma en consideración el fuero constitucional, aun y cuando en los delitos cometidos por uno u otro, por lo que se excluye el artículo 18 de la ley de 1939.

3.- Retoma lo establecido en la ley de 1870 al referirse a delitos y faltas oficiales, entendiendo a los primeros como actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación cometidos durante su cargo o con motivo del mismo, que se traduzca a la afectación de los intereses públicos y del buen despacho. Por faltas oficiales define como; las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, siempre y cuando no trasciendan al

funcionamiento de las instituciones del Gobierno, por lo que tratándose de delitos, estos han de ser graves.

4.- Se incluye en el artículo tercero un nuevo delito oficial, al establecer, en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter de delictivos conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. Modifico lo relativo a las violaciones a las garantías individuales o sociales, toda vez que esta ley que no es delito oficial violar garantías individuales cuando esta violación no es sistemática, y se origine en actos aislados.

5.- Respecto a las sanciones para los funcionarios o empleados públicos son fuero son mas severas que para los aforados, al establecer para los primeros como sanción la suspensión del cargo e inhabilitación y para los que tengan fuero únicamente establece como sanción la amonestación.

6.- Extiende el fuero constitucional para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7.- Se precisa que el jurado popular conocerá de delitos y faltas oficiales, de los empleados y funcionarios sin fuero.

8.- Se simplifica la exposición de la incoación del procedimientos para los funcionarios o empleados no aforados.

9.- Reduce a un artículo el procedimiento para la solicitud de destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta.

10.- Se hace explícita la redacción de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios o empleados públicos, dada la implementación de la manifestación de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal según el caso, lo que se haría al momento de tomar posesión del cargo dentro del término de sesenta días y al término del mismo en un plazo de treinta días.

No obstante el esfuerzo de los legisladores de crear un sistema de responsabilidades de los funcionarios o empleados públicos no se logró, ya que nunca se tomó en cuenta o se dividieron los tipos de responsabilidad en la que podía incurrir, derivadas de la naturaleza de cada una, por lo que era preciso normar lo relativo a las responsabilidades administrativas en que podían incurrir, las autoridades competentes para conocer de ello, los procedimientos aplicables, las sanciones, y los sujetos que serían sujetos a ello. No obstante el poco éxito de las diferentes legislaciones para tratar de controlar la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, no se puede negar, ni mucho menos restar crédito a ellas, toda vez que desde mi punto de vista son los legítimos antecedentes de la ley vigente denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos del 31 de diciembre de 1982 y que ha quedado detallada en el primer capítulo de la presente tesis.

## 2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El presente tema es de suma importancia en el presente trabajo de tesis toda vez que para que a un servidor público se le imponga una sanción es necesario que este resulte responsable por un acto u omisión que ejecute en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que se le haya conferido.



Por lo anterior primeramente debemos saber que el termino "Responsabilidad", provienen del verbo latino " *respondere* ", que significa; responder, prometer, contestar, merecer o pagar, así tenemos que dicha locución tiene estrecha relación con la palabra *spondere*, que en el derecho romano era la expresión solemne en la forma de la *estipulatio*, por la cual alguien asumía una responsabilidad, así como *sponsio* que es la palabra mas antigua de la obligación, por lo que de conformidad con la teoría debemos entender que *responsalis* quiere decir el que responde (fiador). En un sentido mas restringido *responsum* es (responsable), lo que alude a la obligación de responder de algo o alguien.

Ahora bien la Real Academia de la Lengua Española define " responsabilidad como; " Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de una causa legal ".

Jurídicamente hablando se define como;

La responsabilidad "es el deber jurídico de restablecer un equilibrio, alterado por una conducta antijurídica, que trae como consecuencia la afectación de un bien reconocido por el Estado." <sup>7</sup>

Una vez definido el termino " responsabilidad ", podemos pasar al;

Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos.- " Es aquella que se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. " <sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> CÁRDENAS Raúl F., La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa, México 1982, p. 13

<sup>8</sup> BARRERA GRAF, Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano, TOMO IV, octava ed, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa UNAM, México, 1995. pp. 2832-2832

En conclusión, la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública a sus trabajadores da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que de acuerdo a los ordenamientos jurídicos Mexicanos, puede considerarse de orden constitucional, administrativa, penal y civil, lo que implica que los procedimientos para determinarlas se han de seguir en forma autónoma e independiente según la naturaleza de cada una de ellas, por lo que no podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

### 2.3 CLASES DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 y 111 cuatro clases de Responsabilidades de los servidores públicos, al siguiente tenor;

“ Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

“ Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento

administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será; separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

Respecto a la anterior transcripción el Jurista José de Jesús Orozco Enríquez, opina que " El artículo 109 (constitucional) en vigor establece con mucho menor técnica jurídica que el texto anterior, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de su respectiva competencia, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, delimitando con claridad las diversas clases que se pueden presentar, es decir; según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 (constitucional) vigente alude a la

responsabilidad civil de los Servidores Públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidades se substancian a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de aplicarlas también varían, según el tipo de responsabilidad. " <sup>9</sup>

De tal manera que las sanciones que se le impongan a un Servidor Público serán derivadas de responsabilidades administrativas, políticas, penales y civiles, independientes y autónomas, a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida; reguladas por sus propias leyes, y que se analizan de la siguiente forma;

## RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Es también conocida como constitucional regulada por el Título Cuarto de nuestra Carta Fundamental en sus artículos 109 fracción I y 110, resultando por tanto aquella en la que incurren los servidores públicos que cuentan con fuero constitucional considerados en el artículo 110 de la Constitución Federal, y tiene su origen en el incumplimiento de sus respectivas responsabilidades obligaciones consistente en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, básicamente en violaciones graves a la Constitución y a las leyes Federales que de ella emanen; así como el manejo indebido de fondos y recursos federales, como lo es cuando se ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, violaciones graves y sistemáticas al sistema de garantías individuales o sociales, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, y en fin cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales que de ella emanen a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, la omisión de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la

---

<sup>9</sup> OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, segunda ed., Ed. Porrúa, México 1984, p.320.

administración pública federal o del Distrito Federal o a las leyes que determinan el manejo de recursos económicos federales.

El fuero constitucional consiste; en un privilegio por virtud del cual no se puede ejercer acción penal en contra de los servidores públicos, sin que antes la Cámara de Diputados de su anuencia para ello, lo que no se debe confundir con impunidad sino por el contrario es una inmunidad, la cual únicamente opera en materia penal, pudiendo ser de inmunidad y de no procedibilidad ante autoridades judiciales ordinarias federales.

Dicha responsabilidad se puede hacer exigible a través del denominado "juicio político de responsabilidad", entendiéndose este como; el proceso constitucional para sancionar y controlar a los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Ley Suprema, y consiste en determinar si un servidor público incurrió en actos u omisiones que originaron perjuicio o afectaron a los intereses públicos fundamentales y al buen despacho del encargo, empleo o comisión que detentaba que les fue conferido y que puede traer como consecuencia dos tipos de sanciones, consistentes en; destitución del servidor público, esto es la separación del servidor público de su cargo, empleo o comisión; y la declaratoria de inhabilitación de dicho servidor público para desempeñar cualquier otra función pública en los órganos legislativos, administrativos y judiciales en general.

El órgano competente para conocer de este proceso es el Congreso de la Unión, actuando a través tanto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, como lo dispone el artículo 110 de la Carta Magna, en virtud de que la Cámara de senadores actúa como órgano instructor y de acusación facultad que se encuentra contenida constitucionalmente en el artículo 74 Fracción V párrafo segundo y la Cámara de Senadores quien actúa como jurado de sentencia lo que

encontramos debidamente fundamentado en artículo 76 fracción VII y 110 de nuestro máximo ordenamiento.

El Juicio político se puede iniciar por cualquier ciudadano bajo su mas estricta responsabilidad, presentando de una denuncia por escrito ante la secretaria General de la Cámara de Diputados, deberá estar apoyada en pruebas documentales o contener elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presunta responsabilidad del denunciado, el nombre del promovente, que sea presentada y sea ratificada dentro durante el tiempo que el servidor públicos desempeñe su empleo cargo o comisión, o dentro del año siguiente al en que el servidor publico concluyo sus funciones, el denunciante forzosamente deberá indicar cual fue la conducta que violo en orden jurídico, y que se contenga dentro de lo establecido en el artículo 7º. de la Ley Federar de Responsabilidades del los Servidores Públicos, sin este requisito se desechara de plano la denuncia, en caso de que resulte procedente la Subcomisión de Examen Previo en un plazo no mayor de treinta días hábiles determinara si el denunciado es servidor publico de acuerdo al artículo 2º. del precepto legal antes mencionado, y que la denuncia contenga los elementos de prueba que acrediten la presenta responsabilidad del denunciado, si se declara procedente la denuncia será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para la formulación de la resolución y sea turnada a la Sección Instructora de la cámara.

Hecho lo anterior se pasara a la primera etapa donde la sección instructora informara dentro de los tres días a que sea ratificada la queja al denunciado sobre la materia de la queja y que deberá comparecer dentro de los siete días naturales a manifestar lo que a su derecho convenga, posteriormente la sección abrirá un periodo de pruebas de treinta días naturales comunes a ambas partes, para ofrecer y desahogarse, dependiendo el caso dicho termino se podrá ampliar,



posteriormente se pondrán el expediente a la vista de las partes por el termino de tres días para tomar los apuntes que crean pertinentes, y dentro de los seis días siguientes se formularan alegatos, se alegue o no la sección instructora formulara sus conclusiones, para la terminación o continuación del procedimiento,

Una vez emitidas las conclusiones de responsabilidad del servidor públicos serán entregadas a los secretarios de la Cámara de Diputados quienes darán conocimiento de ellas al representante de la misma, quienes resolverán dentro de los tres días siguientes y se hará saber a las partes su derecho de alegar por si o defensor particular lo que a su derecho corresponda, hecho lo anterior se dictara la declaración correspondiente para entregarla a los Secretarios de la cámara dentro de los sesenta días naturales, aclarando que dicho termino deberá estar comprendido dentro del periodo ordinario de sesiones, de resultar procedente se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores y será sostenida por tres diputados ante el senado. Ya en la Cámara de Senadores se turnara a la sección de enjuiciamiento emplazando a todas las partes para que dentro de los cinco días siguientes alegue lo que a su derecho corresponda, transcurrido el plazo la sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulara sus conclusiones proponiendo la sanción que crea correspondiente, y será tomado a la Secretaria del a Cámara de Senadores, donde el Presidente anunciara que se debe erigir en Jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes, citándose a la Comisión, al acusado y a su defensor el día y hora señalados, donde la Secretaria leerá las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento, concediendo el uso de la palabra a las partes citadas, y por ultimo una vez que se retiran el acusado y su defensor, los diputados de la sección discutirán las conclusiones y el Presidente de ella hará la declaratoria correspondiente.

## RESPONSABILIDAD PENAL

\*RESPONSABILIDAD PENAL.- El deber de soportar la consecuencia específica del delito. Esta responsabilidad recae exclusivamente sobre el delincuente y no debe confundirse con la responsabilidad civil emergente del delito. La consecuencia específica del delito es la pena, o medida de seguridad que solo podrá imponerse a la persona penalmente responsable de un delito. "

Originalmente, se encuentra contemplado dentro del artículo 109 fracción II Constitucional, las responsabilidades penales de los servidores públicos por lo que se ha de entender que son; la conducta ilícita en que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, al realizar un acto tipificado por la ley como delito, y que dan origen a sanciones, consistentes en privación de la libertad, multa, sanción pecuniaria, decomiso de bienes que no se logre acreditar su legal procedencia, reparación del daño y destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos. También pueden implicar la reparación del daño causado por la comisión del delito que desde el punto de vista del Código penal puede consistir en la restitución de la cosa o de su valor y, además, hasta dos tercios del valor de aquella o de los bienes obtenidos con dicho motivo.

También se les conoce como delitos oficiales, en virtud que en este tipo de delito el sujeto activo siempre ha de ser un servidor público, cabe mencionar que los mismos se encuentran tipificados en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

No podemos pasar por alto la jerarquía de los servidores públicos que llegan a cometer un ilícito, habida cuenta que ello es necesario para saber el tipo de proceso al que va a ser sometido, toda vez que el artículo 111 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga ciertos beneficios o

prerrogativas a los servidores públicos que menciona, denominándolo como " fuero constitucional o inmunidad procesal", el cual consiste en un privilegio por virtud del cual no se puede ejercer acción penal en contra de los servidores públicos, sin que antes la Cámara de Diputados de su anuencia para ello, lo que se conoce como declaración de procedencia, lo que no se debe confundir con impunidad sino por el contrario es una inmunidad.

De acuerdo al autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, la declaración de procedencia es; " Un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra. " <sup>10</sup>

Dicho procedimiento lo encontramos previsto en el Capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para iniciarse este tipo de procedimiento es necesario que exista la solicitud de desafuero hacia el servidor público que se le va a incoar el procedimiento, puede ser iniciado por el Ministerio Público Federal o Local como por cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, mediante la presentación de prueba suficientes para acreditar su procedencia, así como ante la Representación Social ante el que se este tramitando la averiguación previa en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es competente para conocer, la Cámara de Diputados, toda vez que es ante quien se presenta la solicitud de desafuero, quien resuelve en una sola instancia, competencia que tiene su fundamento legal en el artículo 74 fracción V y 111 de nuestro Pacto Federal, existiendo una excepción, ya que en tratándose de delitos cometidos por el Presidente de la República tales como traición a la patria en

---

<sup>10</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, Ob. cit. p. 238

cualquiera de sus modalidades o delitos del orden común interviene también para su tramitación la Cámara de Senadores.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena que se ha de tramitar igual que el juicio político, con la excepción hecha en el párrafo anterior, cuando interviene la Cámara de Senadores, procedimiento que fue ampliamente analizado en el punto relativo a la Responsabilidad política o constitucional.

Es importante hacer notar que las acciones penales y las sanciones se extinguen por prescripción, generalmente en un plazo igual al termino medio aritmético de la pena privativa de la libertad que corresponde al delito del que se trate, pero si la conducta delictuosa únicamente amerita destitución, suspensión o inhabilitación, prescribe en dos años.

## RESPONSABILIDAD CIVIL

Por lo que respecta a este tipo de responsabilidad el citado Titulo Cuarto de nuestra Carta Magna en su artículo 109, no la define, toda vez que únicamente define la responsabilidad, política o constitucional, penal y administrativa, toda vez que únicamente en contáramos en el artículo 111 del ordenamiento legal invocado que; " en demandas de orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requiere la declaración de procedencia."

No obstante que no se encuentra definida podemos afirmar que la misma encuentra su justificación de ser en el principio de que; " nadie tiene derecho de dañar a otro", derivado de los artículos 1º., 12, 13 y 27 Constitucionales y que tutela la igualdad ante la ley la inviolabilidad de la propiedad, y disponer que todos los

individuos gozaran de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, garantiza el derecho de propiedad privada, limitándola solamente en los casos que ella misma establece y con las modalidades que establece el interés público.

Motivo por el cual en términos de lo establecido por el artículo 1910 del Código Civil Federal que establece;

Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Respecto a la reparación del daño que refiere el precepto legal antes invocado encontramos en el mismo ordenamiento legal en su artículo 1915 que;

Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ella sea posible, o en pago de daños y perjuicio

Este tipo de responsabilidad se traduce al menoscabo del patrimonio del Estado, vuelve exigible cuando el servidor público incurre en ella, con su actuar.

## RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Jorge Barrera Graf, en el Diccionario Jurídico Mexicano, define la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como; " aquella que se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”<sup>11</sup>

El autor Miguel Galindo Camacho, considera que se incurre en Responsabilidad Administrativa; “ un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares. En este caso por la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, a acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos en la ley de la materia. En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal y nunca puede excluir a estas”.<sup>12</sup>

Considero que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que descansan en los principios constitucionales de la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, haciendo notar que son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos mencionados en los artículos 108 Constitucional y 2º. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>11</sup> BARRERA GRAF, Jorge, ob. cit. p. 148

<sup>12</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, ob. cit. p. 274

Ella emana de la Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, que dispone que; se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así mismo en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica sancionar su conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

Así mismo el artículo 113 Constitucional reitera las causas de responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, al señalar que la leyes de responsabilidades determinaran las obligaciones de estos para salvaguardar los valores mencionados y establecerán los procedimientos, y autoridades para aplicar las sanciones respectivas las cuales consistirán, además de las que señalan las leyes, en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse considerando los beneficios obtenidos o los daños causados por el infractor, lo que de nueva cuenta se reitera en el párrafo último del artículo 111 de nuestro pacto federal. De los referidos preceptos legales se desprende un catálogo o código de conducta de los servidores públicos, de carácter jurídico y moral. No menos importante es de resaltar que existen dos grandes grupos de responsabilidades administrativas, las de carácter puramente resarcitorio, que se traduce en la obligación de resarcir a la Hacienda pública de los daños y perjuicios que se le hubiesen ocasionado y las de carácter disciplinario que derivan del incumplimiento de normas que deben observar los servidores públicos, cuya trasgresión implica la imposición de sanciones disciplinarias.

## 2.4 CONCEPTO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Antes de pasar al estudio del tema de las sanciones administrativas es conveniente clarificar que es una sanción, y para tal efecto tomare como base la definición del maestro García Maynez, quien la explica 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 manejo legal. " <sup>13</sup>

Por lo que respecta a las sanciones administrativas, se puede definir como; el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa de los servidores públicos, que afectan la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que trae como consecuencia jurídica una sanción administrativa.

Las sanciones administrativas que pueden imponerse a los servidores públicos encuentran su fundamento constitucional en el artículo 109 fracción III Constitucional.

Ahora bien tanto el artículo 113 Constitucional, como el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen un catálogo de sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos, y a saber son las siguientes;

---

<sup>13</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, cuadragésima séptima ed., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 301



ARTICULO 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de 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 pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

## 2.5 NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de la sanción administrativa se puede clasificar;

a).- Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, y que a su vez se clasifican en judiciales y administrativas.

b).- Según la naturaleza de su contenido, que las subdivide en, pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos

c).- Según la naturaleza de la obligación infringida, que son, sanciones civiles, penales, administrativas, y laborales.

Respecto a las infracciones de la función pública, las sanciones solo pueden ser para reparar el daño o restringir la esfera de los derechos del infractor y por tratarse de un hecho consumado, la falta de respeto de los valores fundamentales de la función pública ya se produjo y por tanto no se puede exigir el cumplimiento forzoso.

Por lo que hace al órgano competente para la aplicación de la sanción, la sanción disciplinaria se clasifica dentro de las sanciones administrativas porque su determinación corresponde a una autoridad que impone la sanción en el lugar de trabajo del servidor público infractor y conforme a procedimientos administrativos.

Si atendemos al criterio de la naturaleza de su contenido, las sanciones administrativas a las infracciones a la disciplinaria en el servicio público, se considera de tipo restrictivo y resarcitorio de la esfera jurídica afectada.

## 2.6 CARACTERÍSTICAS

Las sanciones administrativas disciplinarias que les son imputables a los servidores públicos, por infringir las disposiciones legales a las cuales deben apegarse, no deben confundirse con las sanciones aplicables a cualquier individuo con motivo de una falta o infracción administrativa. Así tenemos que las sanciones disciplinarias administrativas son diferentes a las penales y laborales, en razón de sus elementos, fines y contenido de cada tipo de sanción.

Así tenemos que las sanciones administrativas disciplinarias son aplicables única y exclusivamente a los servidores públicos, con el fin de preservar la vigencia de los valores de la función pública y son aplicadas conforme a las normas y procedimientos administrativos.

Como lo sostiene el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, " las sanciones disciplinarias a diferencia de las sanciones penales no rige el principio *nom bis in idem*, puesto que la misma conducta puede producir la comisión de un delito, que será sancionado conforme a los procedimientos judiciales correspondientes, ni tampoco se aplica el principio *nulla poena sine lege* no se requiere una tipificación estricta en el derecho penal, ya que todo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública, da nacimiento a la posibilidad a la imposición de la sanción, así mismo las sanciones administrativas difieren de las laborales, todo vez que las últimas tienden a obtener el servicio por el cual se contrato al trabajador por que derivan del contenido prestacional de la relación

laboral, sin embargo, las sanciones administrativas responden a una necesidad social relacionada con la forma de actuación en el ejercicio de una función pública que debe estar fundamentalmente con los principios fundamentales de la actividad del servicio público. " <sup>14</sup>

Desde mi punto de vista la característica mas importante de las sanciones administrativas disciplinarias, es precisamente que emana de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que son autónomas, y que su finalidad es la de evitar que los servidores públicos, desplieguen conductas contrarias a las establecidas por el ordenamiento legal señalado, para que con ello se obtenga una mejor prestación del servicio público, se evite la corrupción, y la ejecución de actos arbitrarios por parte de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones, en agravio de la sociedad, y el orden público en general.

## 2.7 TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, se encuentran contempladas en nuestro máximo ordenamiento legal, esto es, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113 Constitucional, así como en su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el artículo 53, siendo estas las siguientes;

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública

---

<sup>14</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, ob. cit. p 108

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de 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 pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

Los fines que persiguen las sanciones administrativas enunciadas consistente;

- a).- Correctivos;
- b).- Resarcitorios; y
- c).- Excluyentes.

A continuación se hará un análisis de las sanciones administrativas que pueden imponerse a los servidores público;

#### I.- APERCIBIMIENTO PRIVADO O PÚBLICO;

Podemos considerarlo como; una medida correctiva disciplinaria y que consiste en una advertencia que se le marca al servidor público, por parte de su superior jerárquico, para invitarlo o conminarlo a que se conduzca de acuerdo al marco legal establecido y de cumplimiento a sus obligaciones, la cual de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia en su artículo 56, no puede ser menor de tres días ni mayor de tres meses pudiendo hacerse a puerta cerrada o ante diversas personas, inclusive ante medios de comunicación.

#### II.- AMONESTACIÓN PÚBLICA O PRIVADA

Es otra forma de sanción que puede ser aplicada a los servidores públicos, y también se puede considere como una medida correctiva disciplinaria, y consiste en una advertencia que le hace su superior jerárquico, a un servidor publico que ha incurrido en una falta, con sancionarlo severamente si insiste en su conducta contraria al servicio publico que tiene encomendado, al igual que la sanción anterior, esta, no puede ser menor de tres días ni mayor de tres meses, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

En relación con las dos sanciones administrativas analizadas que se pueden imponer a los servidores públicos, por incumplir alguna obligación que le impone la ley, aun y cuando algunos autores las consideran como sinónimos, desde mi punto de vista, no lo son, toda vez que en la practica se ha considerado que la amonestación es una sanción mas grave que el apercibimiento.

Por lo que podemos concluir que el apercibimiento es una forma de convencer al servidor publico que se teme incurra en una falta se abstenga de ello y se apegue a lo establecido por la ley, y en cambio la amonestación se puede considerar como una advertencia mas drástica por medio de la cual se le hace de su conocimiento que si continua o reincide en su conducta contraria a le ley, será castigado mas severamente ya sea con, una suspensión, destitución o inhabilitación de su empleo, cargo o comisión que desempeña.

Dada la gran confusión que existe y diferencia casi nula, es conveniente reformar dicho artículo y eliminar o suprimir la sanción administrativa consistente en el apercibimiento.

### III.- SUSPENSIÓN

Este tipo de sanción se prevé en la fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y consiste en separa temporalmente al servidor publico que incurrió en alguna falta, de su empleo, cargo o comisión que desarrolla, ello no implica que se le deje excluido ad perpetuam, esto es para siempre de su cargo, toda vez que es temporal, ya que pasado el tiempo que se le impuso como sanción, este puede reincorporarse a sus labores, se le puede

considerar como correctiva, no puede ser menor de tres días ni mayor de tres meses y es aplicada por el superior jerárquico, en términos del artículo 56 fracción I del ordenamiento legal antes invocado, una vez que se haya agotado el procedimiento administrativo disciplinario al que haya sido sometido el servidor público y se haya determinado su responsabilidad administrativa.

No podemos pasar por alto que la ley de la materia también contempla la suspensión como medida cautelar, precautoria o procedimental, con carácter de temporal, y se aplica cuando es necesario para realizar investigaciones respecto a la conducta infractora del presente responsable, con la finalidad de que no impida o interfiera en las indagaciones respectivas, y a diferencia de la suspensión como sanción esta cesara en el momento que lo crea conveniente la secretaria, independientemente de la continuación o conclusión del procedimiento, aclarando que ello no prejuzga la conducta investigada del servidor público, y la encontramos contemplada en el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

. Desde mi punto de vista la suspensión como medida cautelar resulta violatoria de la garantías constitucionales de los servidores públicos, ya que en la practica algunos Tribunales Federales han considerado que ;

#### IV.- DESTITUCIÓN DEL PUESTO;

Es una forma mas de sanción para el servidor publico que incurrió en una responsabilidad administrativa, y se puede considerar de tipo excluyente, en virtud que implica que sea separado definitivamente del cargo que venia desempeñando, pero ello no implica que no pueda ocupar otro cargo, así mismo con motivo de este tipo de sanción impuesta el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral



del sujeto con el Estado se deja sin efectos, y esta será demandada por el superior jerárquico de acuerdo a su naturaleza y leyes respectivas.

Cabe manifestar que no estoy de acuerdo en la parte final del artículo 56 Fracción II, toda vez que se trata de una sanción de carácter meramente administrativo, derivados de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y para este tipo de sanciones consistente en la destitución, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer de ellas tal y como lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal, y que al efecto establece;

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Marzo de 1999

Tesis: 2a./J. 14/99

Página: 257

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS. Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter

administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.

Contradicción de tesis 2/98. Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de diciembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 14/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

De lo que se desprende la autonomía del procedimiento administrativo disciplinario.

#### V.- SANCIÓN ECONÓMICA

Este tipo de sanción se puede considerar como resarcitoria y será aplicada por la contraloría interna de la dependencia o entidad correspondiente, de conformidad con lo establecido por la fracción VI de la Ley de la materia, toda vez que su objeto es que el servidor público, pague los daños y perjuicios causados o beneficio obtenido, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones, y será pagada al erario federal en cantidad líquida que la misma resolución establezca, cabe mencionar que la sanción no puede exceder de dos tantos del beneficio obtenido, ni de los daños y perjuicios ocasionados, en términos del artículo 55 de la legislación invocada.

No menos importante es de manifestar que la misma reviste dos fines, uno disciplinario, por el incumplimiento a sus obligaciones en el desempeño de sus funciones, y otro resarcitorio al obtener la reparación del daño.

Dentro del artículo 55, se contempla un sistema de indexación por llamarlo así, respecto al pago de las sanciones económicas para el momento en que efectivamente sean pagadas, el cual consiste en dividir el monto de la sanción entre la cantidad equivalente al salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal (salario diario por treinta) al día en que fue impuesta y el cociente

multiplicarlo por el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Dado el carácter de este tipo de sanción el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que estas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, y tendrán la prelación que establece el artículo 149 del Código Fiscal de la Federación, y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución contemplado en las leyes fiscales.

#### INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.

Consiste en la privación temporal que se impone a un servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno, con motivo de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, cuando su monto no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal será de un año hasta diez años, y si excede de ese límite se aplicara de diez a veinte años, dicho término será también aplicable a conductas que sean consideradas como graves, e inclusive puede implicar una sanción de carácter penal. Este tipo de sanción será aplicada por resolución que dicte la autoridad competente, la presente opinión encuentra sustento el siguiente criterio jurisprudencial;

INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y COMO PENA. La inhabilitación, entendida como la sanción por virtud de la cual se declara al sancionado como no apto o incapaz de ejercer ciertos derechos, puede ser configurada como una sanción penal, cuando su imposición derive de la comisión de un delito en términos del artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, o como una sanción administrativa para el servidor público que ha faltado a

los principios y reglas que presiden la función pública, conforme al artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto sólo restringe temporalmente su capacidad para ocupar cargos públicos sin lesionar sus demás derechos civiles, políticos o de familia.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

No menos importante es de señalarse que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 54, establece las circunstancias que se han de tomar en cuenta para imponer la sanción que le corresponda a los servidores públicos y a saber son las siguiente;

ARTICULO 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

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

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Desde mi punto de vista dicho precepto legal establece las circunstancias que se ha de tomar en cuenta la autoridad administrativa para sancionar al servidor público, y que a su vez sirve como fundamento de la resolución que se dicte, cabe aclarar que esa fue la intención del legislador, pero omitió establecer que se ha de entender por infracción grave, violando con ello el principio de certeza jurídica, ya que esta facultad queda al arbitrio de la autoridad que resuelva el procedimiento respectivo, dejando en estado de indefensión al servidor público.

Respecto a las circunstancias socioeconómicas, podemos entender que entre mas alto sean sus ingresos mayor será la sanción, ello derivado de la jerarquía del servidor público, así como de la responsabilidad que le haya sido asignada.

En relación con el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor podríamos decir que ello sirve para determinar el grado de responsabilidad del servidor público instrumentado, pero el legislador fue omiso en señalar la forma en que se han de valorar dichos elementos.

Por lo que hace a las condiciones exteriores y los medios de ejecución, cabe señalar que teóricamente sirve para determinar el dolo, la mala fe, así como la maquinación de su conducto por lo cual fue sujeto al procedimiento administrativo.

La antigüedad del servicio, quiere decir la antigüedad en el servicio del sujeto instrumentado, sirve para determinar el grado de intencionalidad del infractor, dados los conocimientos que tenga dentro de la administración pública.

Con relación a la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, podemos decir que; se le puede considerar como una agravante en la conducta imputada, algo así como en materia penal, para la aplicación de sanciones si es reincidente no tiene derecho a beneficios que la constitución y la ley le concede, dado que conoce y sabe el resultado de su actuar.

Respecto al monto del beneficio, daño o perjuicios económicos derivado del incumplimiento de obligaciones, respecto a esta fracción encontramos que existe contravención con lo dispuesto en nuestro pacto federal, toda vez que el artículo 113 establece como límite tres tantos de los beneficios obtenidos, y en la práctica en ocasiones se han dictado resoluciones determinando inconstitucional dicha fracción, por no ser acorde a lo establecido por la constitución que es el máximo ordenamiento legal, y esta ayuda a determinar la gravedad de la responsabilidad administrativa en que haya incurrido el servidor público.

De lo anterior se desprende que la ley citada ha de ser reformada para establecer claramente la forma de valorar los elementos para la aplicación de sanciones consagrados en el artículo 54, así mismo se ha de incluir expresamente cuando una conducta ha de ser considerada como grave, o los elementos atenuantes y agravantes de las conductas de los servidores públicos, y no seguir dejando al arbitrio de la autoridad dicha circunstancia, ya que no existe una relación

clara entre el incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos y la sanción que le corresponda, es decir, no se establece que sanción le corresponde a cada una ya que en la practica en cada caso particular se impone cualquiera de los seis tipos de sanciones que establece la ley, tomando en cuenta y al arbitrio de la autoridad los elementos valorativos para su aplicación y que se traducen en una graduación de imposición de sanciones administrativas.

## 2.8 COMPETENCIA PARA IMPONER SANCIONES

Una vez analizados los tipos de sanciones administrativas que pueden ser aplicadas a los servidores públicos, es menester pasar al estudio de las autoridades competentes para imponerlas, a efecto de darle validez a las mismas, toda vez que toda sanción, independientemente de su naturaleza debe ser aplicada por autoridad competente que funde y motive su resolución o determinación, y sobre todo que su facultad o competencia sancionadora sea fundada en ley, por lo que a continuación se estudiara dicha situación.

El fundamento Constitucional que establece la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos se encuentra plasmado en el artículo 113 de la Constitución Federal, que en lo conducente dispone;

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



Ahora bien, por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, su artículo 60 establece;

"ARTICULO 60. La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias."

Entendiendo por Secretaria en términos del artículo 48 de la Ley de la Materia;

ARTICULO 48. Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

Por otro lado el artículo 56, en relación con el 57 de la ley de la materia, estatuye quienes son las autoridades competentes para sancionar administrativamente a los servidores públicos, precepto legal que a la letra dice;

ARTICULO 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la contraloría interna de la dependencia o entidad.

No menos importante y relacionado con el presente tema los artículos 60 y 61 prevén;

ARTICULO 60. La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

ARTICULO 61. Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen

responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.

De lo anterior podemos concluir que las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos son;

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaria de la Función Pública, el superior jerárquico de las dependencias y entidades y la contraloría interna de las mismas, quienes dentro de su ámbito competencial se encuentra;

1.- La Secretaria de la Función Pública, es la autoridad competente para aplicar las sanciones administrativas de suspensión, destitución aclarando que esta se ha de demandar ante el tribuna Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos de infracciones graves, también podrá abstenerse de hacer uso de sus facultades sancionadoras si así lo cree conveniente, por acuerdo del superior jerárquico con excepción de las económicas cuando no excedan de cien veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, la cual fue creada como se ha dicho con la reforma de 1982.

2.- El superior jerárquico, es el titular de la dependencia, quien es competente para aplicar sanciones administrativas tales como; apercibimiento, amonestación y suspensión por un periodo no menor de tres días ni mayor a tres meses, mediante acuerdo de la contraloría interna podrá aplicar la destitución ante las autoridades laborales e impondrá sanciones económicas que no excedan de cien veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal.

3.- Las contralorías internas determinaran la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la que haya incurrido en su caso un servidor

público, mediante el procedimiento administrativo disciplinario que prevee la ley, también podrá imponer sanciones por acuerdo del superior jerárquico, y a su vez esta será responsable ante la secretaria, podrá imponer sanciones económicas cuyo monto no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Cabe resaltar que las autoridades administrativas para imponer las sanciones que dentro de su competencia están consideradas han de agotar previamente el procedimiento administrativo disciplinario establecido en el artículo 64 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando las conductas a sancionar no hayan prescrito en términos del artículo 78 de la ley citada, toda vez que estas prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y en los demás casos prescribirán en tres años, aclarando que dicho término se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, termino que se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64, y respecto al derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios causados por estos prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

## CAPITULO 3

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

#### 3.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Antes de entrar al estudio del presente tema, es ineludible saber el significado del vocablo procedimiento, toda vez que frecuentemente se utiliza en forma indistinta el termino proceso y procedimiento, esto es como sinónimos, quizá la razón obedece a que ambos derivan del derecho procesal, por lo que a continuación se hará la diferenciación que existe entre ambos.

A este respecto el autor Jaime Orlando Santofinio G., sostiene que; " El proceso, en sentido general, se ha entendido como el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados por su naturaleza eminentemente teológica, en la medida que busca la realización de un fin determinado. Desde la óptica de la función administrativa, será aquel acervo de actuaciones coordinadas y orientadas en el logro de satisfacción de necesidades sociales mediante el cumplimiento de los cometidos estatales. El procedimiento por su parte constituye la especie de la noción general de proceso. Todo proceso conlleva la existencia de uno o más procedimientos para el logro de sus finalidades. El Procedimiento no es mas que el cause o camino que debe seguirse para obtener lo que teológicamente el proceso pretende. En este sentido sería todo la sucesión formal de los actos. Desde el punto de vista del ejercicio de la función administrativa, el procedimiento administrativo sería, mediante el cual se buscaría materializar los objetivos de este

proceso, que necesariamente deben culminar con un producto final: acto administrativo. " <sup>15</sup>

El Doctor, Miguel Acosta Romero, expone en cuanto a proceso y procedimiento lo siguiente; Para nosotros, proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre si y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de una derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

" Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de cierto acto. " <sup>16</sup>

De lo anterior se puede concluir que el Proceso, tiene como finalidad preparar el acto administrativo, en tanto que el procedimiento tiene una naturaleza de carácter formal. Así mismo el proceso es el genero que conlleva a uno o mas procedimientos que son la especie, por medio del cual se llega a cumplir un fin determinado, para culminar con el proceso.

Derivado de lo anterior y respecto al procedimiento administrativo el Doctor Andrés Serra Rojas, en su libro Curso de derecho Administrativo, expone; " El Procedimiento Administrativo esta constituido por un conjunto de tramites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que proceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su

---

<sup>15</sup> SANTOFINIO G., Jaime Orlando, Derecho Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, p. 59.

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, quinta ed. Editorial. Porrúa, México 1983, p. 419.

validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin." Y agrega " El procedimiento administrativo esta formado por una serie de formalidades que establecen una garantía por los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La administración publica debe asegurar el interés general, y con respecto a los particulares, la administración esta obligada a seguir estos desenvolvimientos legales. " <sup>17</sup>

Sobre este tema Gabino Fraga sostiene; " El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Ese conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial. " <sup>18</sup>

De lo anterior se puede definir como procedimiento administrativo una serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas, y por medios de los cuales se desarrolla el proceso administrativo, que tiene como finalidad producir el acto administrativo.

Ahora bien por lo que respecta al procedimiento administrativo disciplinario diversos autores opinan lo siguiente al respecto.

---

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo Tomo I, novena ed, Ed. Porrúa, México 1979, p. 261

<sup>18</sup> FRAGA, GABINO, ob. cit. p. 79.

Rafael Bielsa opina al respecto que; " son los tramites y formalidades que debe observar la administración publica para resolver las reclamaciones de los particulares que formulen. " <sup>19</sup>

Acosta Romero, expone que; " Procedimiento interno es el conjunto de actos que realiza la Administración en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos son interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o posterior a la ejecución. " <sup>20</sup>

No menos importante es de establecer que el poder disciplinario de la autoridad que lleva a cabo el procedimiento administrativo disciplinario, es la facultad de ejercer medidas o controles disciplinarios para determinar los deberes de los servidores públicos cuya transgresión constituye precisamente una falta o infracción y consecuente sanción.

Así pues de los anteriores argumentos, nuestro concepto de procedimiento Administrativo disciplinario es; el conjunto de actos, consistentes en tramites y formalidades, que realiza la administración publica por conducto de sus órganos de control y vigilancia, para resolver las quejas y denuncias que se formulan en contra de los servidores públicos, cuya la finalidad es asegurar el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, y en caso de transgredirlos constituyen una falta, que conlleva a la imposición de una sanción.

---

<sup>19</sup> BIELSA, Rafael. Principio de Derecho Administrativo, tercera ed, Editorial Palma Roque, Buenos Aires 1988, p. 79.

<sup>20</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel ,ob.cit. p. 903.



### 3.2 NATURALEZA JURÍDICA

Como ya se ha mencionado anteriormente el procedimiento administrativo disciplinario se desarrolla en forma autónoma de cualquier otro tipo de procedimiento dada su naturaleza administrativa, autonomía que encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 4º. de la ley de la materia, no obstante ello, se puede decir que no es autónomo en virtud de que no existe una ley que se aplique eficazmente en forma supletoria en su desarrollo, toda vez que la propia ley establece que se aplicara supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, lo que es incorrecto, por lo que sugiero es necesario crear una ley administrativa que rija las cuestiones de procedimiento no previstas en la ley de la materia.

Así mismo dicho procedimiento esta concebido para substanciarse en forma breve o rápida, sin que ello implique sacrificar las formalidades del mismo establecidas en nuestro pacto federal.

Lo anterior es así, en virtud de que de acuerdo a lo establecido por la ley y la teoría generalmente en una sola audiencia se reciben y desahogan las pruebas ofrecidas por el presunto responsable, y en excepciones si para su desahogo se requiere de cierta preparación o siendo un gran numero sea necesario practicar mas diligencias, por lo que se pretende sea breve su substanciación y que en una sola audiencia se agote.

### 3.3 SUPLETORIEDAD DE LA LEY

Por lo que respecta al presente tema, consistente en la ley que se aplicara en forma supletoria en los procedimientos administrativo disciplinarios instaurados en contra de los servidores públicos por las autoridades competentes para ello, desde mi punto de vista existe una laguna muy grave en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que no es clara, ya que en el Título Tercero relativo a las responsabilidades administrativas es omisa, al no existir precepto legal que lo regule o establezca claramente, por lo que en mi concepto la ley supletoria aplicable lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que el artículo 45 del ordenamiento legal invocado, se encuentra contenido en el capítulo IV, título segundo, de la ley de la materia, el que se refiere a las consideraciones comunes para los capítulos II y III del título segundo, por tanto, la supletoriedad se prevé para el juicio político y declaración de procedencia, los cuales han de ventilarse ante las Cámaras de Diputados y Senadores, y no así para los procedimientos administrativos dada su autonomía e independencia, por lo que la ley de referencia abre el título tercero que se denomina " responsabilidades administrativas " y, por tanto, el artículo 45 de la invocada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta inaplicable, ya que de lo contrario la autoridad administrativa sancionadora estaría obligada a iniciar una averiguación previa en contra del servidor publico, seguir un procedimiento penal y dictar una pena y no una sanción, contraviniendo con ello lo establecido en el articulo 21 de la Constitución Política, en relación con el articulo 14 del mismo ordenamiento legal que indica que toda materia que no sea penal, se considerara civil, y no como incorrectamente lo aprecian en ocasiones los tribunales al manifestar que es supletoria a la ley de la materia el Código Federal de Procedimientos Penales, utilizando como fundamento lo establecido por el articulo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante hacer notar los diferentes criterios que ha adoptado nuestro máximo Tribunal, al emitir diversos criterios jurisprudenciales en que la supletoriedad a la ley de la materia puede ser el Código Federal de Procedimientos Penales o Civiles, y por contradicción de tesis resolvió que la ley supletoria debe ser el primero de los ordenamientos legales mencionados, y al respecto se citan algunas;

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: «PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciado.» (Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S.A. Marzo 9 de 1967. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez. 2a. Sala, Sexta Época, Volumen CXVII, Tercera Parte, pág. 87).'

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. APLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-Atendiendo a la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 45 que prevé la suplencia del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente resulta aplicable a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en tanto que se ubica en el capítulo III del título segundo denominado: 'Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de juicio político y declaración de procedencia'. Por lo tanto, al no preverse la aplicación supletoria de dicho ordenamiento al título tercero de la propia Ley Federal de Responsabilidades, que regula las responsabilidades administrativas, debe concluirse que en los procedimientos administrativos disciplinarios, en cuanto a valoración de pruebas, lo que procede es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, de no existir algún dispositivo que expresamente señale la supletoriedad de algún ordenamiento, y además por considerarse que la materia civil es la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, en este caso, la materia procesal, lo que además es congruente con la naturaleza de los procedimientos y los sujetos descritos, pues mientras los primeros se refieren a los que se tramitan ante el Congreso de la Unión, en contra de los funcionarios a que alude el artículo 110 constitucional, los segundos en forma general atañen a los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de cualquier servidor público, que tienen como finalidad verificar que el servidor público se haya ajustado a los principios rectores del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes."

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-El Código Federal de Procedimientos

Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado.'

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. APLICABILIDAD SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Atendiendo a la estructura de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 45 que prevé la suplencia del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente resulta aplicable a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, en tanto que se ubica en el capítulo III del título segundo denominado: "Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materias de juicio político y declaración de procedencia". Por lo tanto, al no preverse la aplicación supletoria de dicho ordenamiento al título tercero de la propia Ley Federal de Responsabilidades, que regula las responsabilidades administrativas, debe concluirse que en los procedimientos administrativos disciplinarios, en cuanto a valoración de pruebas, lo que procede es la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, de no existir algún dispositivo que expresamente señale la supletoriedad de algún ordenamiento, y además por considerarse que la materia civil es la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, en este caso, la materia procesal, lo que además es congruente con la naturaleza de los procedimientos y

los sujetos descritos, pues mientras los primeros se refieren a los que se tramitan ante el Congreso de la Unión, en contra de los funcionarios a que alude el artículo 110 constitucional, los segundos en forma general atañen a los procedimientos relativos a responsabilidades administrativas de cualquier servidor público, que tienen como finalidad verificar que el servidor público se haya ajustado a los principios rectores del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Revisión fiscal 239/2000. Director de Responsabilidades e Inconformidades, hoy titular del Área de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1o. de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Silvia Irina Yayoe Shibya Soto. Secretaria: Julia María del Carmen García González.

.Ahora bien desde el punto de vista personal, y dado que no se esta calificando la comisión de un delito, sino, una falta administrativa, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, en virtud de que si fuera el caso que de la de la conducta desplegada por el servidor publico se desprendiere un delito, la autoridad administrativa tendría que dar participación a la representación social correspondiente, para que si existe elementos que constituyan un delito se ejercite acción penal en su contra, pero considero que no se puede prejuzgar una falta administrativa, ya que esto iría en contra de las garantías de seguridad Jurídica que nos establece el articulo 14 Constitucional.

Por lo que ante la omisión de la ley al no establecer con claridad el ordenamiento jurídico que se ha de aplicar supletoriamente en materia de

responsabilidades administrativas, insisto en que se ha de aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser el derecho común la fuente de todas las ramas del derecho.

### 3.4 AUTORIDADES COMPETENTES

Las autoridades competentes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos son; la Secretaría entendida como la Secretaria de la Función Pública, las contralorías internas y el superior jerárquico.

En este mismo orden de ideas el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos da la facultad a la Secretaría de la Función Pública de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, si de las investigaciones o auditorías que tal secretaria haga a las dependencias gubernativas una responsabilidad administrativa, que textualmente dice;

ARTICULO 62.- Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidad mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

De lo que claramente se desprenden las facultades de las autoridades competentes para la incoación de los procedimientos administrativos incoados en contra de los servidores públicos.

Así mismo para que la autoridad haga uso de sus facultades concedidos por la ley el artículo 77 de la ley de la materia, establece lo siguiente;

ARTICULO 77.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere esta Ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:

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

II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

### 3.5 FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Para que se de inicio al procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos existen unidades específicas que tienen competencia para conocer de la quejas administrativas que se presenten con contra de estos, ya sea por los particulares, o el superior jerárquico, de los servidores públicos, en conjunto con la secretaria, lo que se encuentra regulado en el artículo 49 de la ley de la materia, es de manifestar que dichas unidades son también conocidas como contralorías internas de la dependencia que se trate, teniendo dentro de su



competencia la facultad de iniciar los procedimiento administrativo e imponer las sanciones que se deriven, así como declarar la inocencia del instrumentado, con motivo de la comisión de una infracción administrativa de conformidad con el artículo 57, y en casos graves la secretaría conoce e investiga el caso particular.

De lo anterior se desprende que la ley es muy escueta en este sentido por lo que desde mi punto de vista se debería reformar la ley en el sentido, y delimitar verdaderamente la competencia de las autoridades para iniciar el procedimiento administrativo, a efecto de salvaguardar la seguridad jurídica de los servidores públicos

### 3.6 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

El procedimiento administrativo disciplinario que se inicia en contra de los servidores públicos encuentra su fundamento en el artículo 49 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual se determina ha lugar o no, a la responsabilidad administrativa, por alguna falta u omisión en el desempeño de sus funciones, para el estudio del presente tema es necesario transcribir el precepto legal mencionado.

ARTICULO 49. En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Artículo 57. Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

Como se desprende de los artículos transcritos existen dos vías para iniciar el procedimiento disciplinario, la queja y la denuncia.

También es de resaltar que la queja se presenta en contra de uno o varios servidores públicos en concreto, el cual o los cuales se presumen incumplieron con las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la ley de la materia.

La denuncia, por el contrario se dirige en contra de quien o quienes resulten responsables, por hechos, actos o conducta que infringen los dispuesto por el artículo 47 de la ley en cita.

ARTICULO 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

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

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las

investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

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

De lo anterior se desprende que el procedimiento administrativo disciplinario se compone de las siguientes etapas;

A).- Recepción de la queja o denuncia

- B).- Admisión de la queja o denuncia
- C).- Ratificación y salvaguardas de la denuncia o queja
- D).- Investigación de la queja o denuncia
- E).- Citatorio
- F).- Notificación
- G).- Audiencia
- H).- Resolución
  
- A).- Recepción de la queja o denuncia

Este es el primer paso para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, la queja o denuncia se debe presentar por escrito para dar cumplimiento a lo establecido por los artículos 66 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indicándose el nombre, firma y domicilio del quejoso, los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción.

Se ha de formular ante la dependencia o entidad donde el presunto o presuntos responsables presten sus servicios, puede ser presentada ya por el público en general o por el superior jerárquico.

Los efectos de la presentación de la queja o denuncia son;

- 1.- Interrumpir la prescripción
- 2.- Comienza a correr el plazo para citar al presunto responsable
- 3.- Registro en el libro de gobierno
- 4.- Asignación de numero de expediente
- 5.- Dictar auto de admisión o desechamiento de la denuncia o queja

Cabe mencionar que una vez que se ha presentado la queja o denuncia se inicia la investigación o verificación, para determinar si existen elementos que ameriten el inicio del procedimiento administrativo.

No menos importante es de resaltar que las partes que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario son el denunciante o quejoso, el servidor publico denunciado o presunto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la ley de la materia, el titular de la dependencia la que pertenece o preste sus servicios el presunto

#### B).- Admisión de la queja o denuncia

Para dictar auto de admisión de la queja presentada en contra de un presunto infractor, las autoridades competentes verificaran que existan pruebas o elementos suficientes que le permitan determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, respecto a este punto coincidimos con el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero, al manifestar que; "Las Unidades de Quejas o denuncias verificaran que las quejas o denuncias presentadas:

1.- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando de plano aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.

2.- Que sean imputables a algún servidor público.

3.- Que sea de competencia de la Contraloría Interna, ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que proceda según corresponda." <sup>21</sup>

C).- Ratificación y salvaguardas de la denuncia o queja.

La queja o denuncia será ratificada por el promovente o quejoso, a quien se le otorgaran las salvaguardas necesarias para evitar que sea molestado, amenazado o intimidado para abstenerse a ratificarla, en términos del artículo 50 de la ley de la materia.

D).- Investigación de la queja o denuncia

En esta etapa la contraloría interna por conducto de la Unidad de Quejas o Denuncias reunirá todos los elementos necesarios para encuadrar la supuesta conducta irregular en la que incurrió el servidor público denunciado, esto es de las enumeradas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también se determina la competencia del órgano administrativo que ha de plantear la responsabilidad administrativa de que se trate, así mismo el

---

<sup>21</sup> MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, ob. cit. p. 148.

quejoso deberá coadyuvar con la autoridad para aportar las pruebas o elementos necesarios para encuadrar la conducta del servidor público investigado, así mismo la autoridad hará todas las diligencias necesarias y se dejara constancia de ellas para dar certeza y seguridad jurídica en términos del artículo 61 de la ley de la materia, y con ello llegar admitir o desechar la queja o denuncia presentada.

#### E).- Citatorio

Una vez que fue admitida la queja y después de haberse agotado las etapas de investigación que prevee la ley, la Secretaria mandara citar al servidor público denunciado a una audiencia, mediante notificación personal por medio de citatorio donde se señalara el día, hora, lugar donde se desarrollara la diligencia, los hechos que se le imputan para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 Constitucionales y para que el presunto infractor este en posibilidades de preparar su defensa, su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por si o por medio de defensor particular, en términos del artículo 64 fracción I, y dar con ello cumplimiento a la garantía de audiencia a favor del presunto consagrada en el artículo 14 Constitucional

En el desahogo de la audiencia también asistirá el representante de la dependencia donde preste sus servicios el instrumentado que para tal efecto se señale o designe, este representante podrá intervenir en la audiencia ya sea para proponer la imposición de una sanción o hacer uso de las facultades que les confiere el artículo 63 de la ley de la materia, esto es abstenerse de sancionar al inculpado, también hará del conocimiento de la secretaria de los antecedentes del probable responsable, para los efectos establecidos por el artículo 54, lo que será calificado por la autoridad competente al momento de resolver el procedimiento o dictar resolución.



Entre la citación y la celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días hábiles, con lo que se actualiza lo manifestado con anterioridad respecto a que el procedimiento debe ser breve.

Por lo que respecta al derecho del instrumentado de ofrecer pruebas, la ley no hace mención a los medios probatorios que pueda aportar, por lo que es dable decir que son admisibles como pruebas todos aquellos medios que no vayan contra el derecho, la moral, ni las buenas costumbres. En concordancia con las leyes administrativas no será admitida la prueba confesional por medio de posiciones

#### F).- Notificación

El presunto responsable deberá ser notificado personalmente por medio de citatorio y de acuerdo a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Penales, de acuerdo lo ordenado por el artículo 45 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Respecto al Código Federal de Procedimientos Penales para las citaciones se observara, lo dispuesto en los artículos 80, 81, 76, 280 y 286;

Artículo 80. Cuando no se pueda hacer la citación verbalmente, se hará por cédula, la cual será entregada por personal del juzgado o por los auxiliares del Ministerio Público directamente a la persona citada, quien deberá firmar el recibo correspondiente en la copia de la cédula, o bien estampar en esta sus huellas digitales cuando no sepa firmar; si se negare a hacerlo, el personal comisionado asentará este hecho y el motivo que el citado expresare para su negativa.

ARTICULO 81. En el caso de citación por cédula, cuando no se encuentre a quien va destinada, se entregará en su domicilio o en el lugar en que trabaje, y en el duplicado, que se agregará al expediente, se recogerá la firma o huella digital de la persona que la reciba, o su nombre y la razón de por qué no firmó o no puso su huella.

Si la persona que recibiere la citación manifestare que el interesado está ausente, dirá dónde se encuentra y desde cuando se ausentó, así como la fecha en que se espera su regreso, y todo esto se hará constar para que el funcionario respectivo dicte las providencias que fueren procedentes.

En los casos a los que se refiere el párrafo precedente de este artículo, y el artículo anterior, el secretario o actuario del tribunal o, en su caso, la policía judicial o el auxiliar del Ministerio Público Federal, asentará en su razón los datos que hubiere recabado para identificar a la persona a quien hubiese entregado la cédula.

ARTICULO 76. Cuando se haga la citación por cédula, deberá acompañarse a ésta un duplicado en el cual firme el interesado o cualquiera otra persona que la reciba.

ARTICULO 280. Los documentos públicos harán prueba plena, salvo el derecho de las partes para redargüirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos o con los originales existentes en los archivos.

ARTICULO 286. Los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena.

#### G).- Audiencia

Esta garantía emana de nuestro Pacto Federal consagrado en el artículo 14 que a la letra dice;

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Aquí el presunto responsable, en caso de asistir acompañado por defensor particular o sin el, ofrecerá todas y cada una de las pruebas que permitan acreditar su inocencia y desvirtuar las imputaciones que obran en su contra, así mismo ofrecerá alegatos, esto es, los razonamientos lógico jurídicos por los cuales dice no cometió la conducta que le atribuyo, así mismo dentro de dicha audiencia solamente se ventilara lo relativo a la responsabilidad y los hechos contenidos en el citatorio.

Suponiendo que el presunto responsable confesare su culpabilidad, de inmediato se procederá a dictar la resolución, en este caso la autoridad en uso de sus facultades discrecionales podrá aplicar dos tercios de la sanción económica cuando exista responsabilidad civil, e impondrá la sanción administrativa que corresponda de acuerdo a la gravedad de su conducta desplegada. La contraloría por ningún motivo se abstendrá de sancionar al servidor público que resultare responsable, en caso contrario este incurrirá en responsabilidad administrativa.

#### H).- Resolución

Una vez agotadas las etapas antes mencionadas, y se cuente con todos y cada uno de los elementos necesarios para encuadrar la conducta irregular del servidor público, se concluirá el procedimiento administrativo disciplinario dictándose una resolución, dentro de los treinta días hábiles siguientes, y ser notificada dentro de las setenta y dos horas siguientes a la fecha de emisión al interesado a su jefe inmediato , al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, en términos de lo dispuesto por la fracción III de artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que debe estar debidamente fundada y motivada, en la cual se expresaran los razonamientos lógico jurídicos que permitieron a la autoridad determinar si es administrativamente responsable o no.

De esta forma opina también el autor Agustín Hernández Pérez al expresa; "deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se le imputo al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo imponiéndole las sanciones administrativas correspondiente."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, segunda ed., Ed. Carsa, México 1991, p. 82.

Como lo apunta el autor antes citado, aquí pueden darse dos supuestos;

A).- que se decrete la inexistencia de la responsabilidad administrativa imputada, y;

B).- Que se decrete que el servidor público es administrativamente responsable de la conducta imputada.

El primero supuesto implica que el servidor público sujeto al procedimiento administrativo disciplinario conserve sus derechos y sea reinstalado en el puesto, cargo o comisión que desempeñaba, así como en sus derechos indebidamente violados, esto para el caso de que hubiese sido suspendido, entendiendo esta suspensión como medida precautoria y se le cubran todas y cada una de las percepciones que debió percibir durante el tiempo suspendido.

En el segundo supuesto y de acuerdo a la resolución dictada implica que se le aplique de inmediato la sanción o pena determinada por la autoridad, y que emanen del artículo 53 de la ley de la materia y 109 fracción II Constitucional, pudiendo ir desde;

1.- Apercibimiento público o privado,

2.- Amonestación,

3.- Suspensión,

4.- Destitución del puesto,

## 5.- Sanción económica

6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

No menos importante es de señalarse que el artículo 76 de la ley en comento, se puede decir que otorga un beneficio al sujeto instrumentado, toda vez que si este confiesa que efectivamente cometió los hechos o la conducta que se le imputan, se le impondrán dos tercios de la sanción aplicable, y si es de naturaleza económica se le sancionara con el monto total de los daños y perjuicio ocasionados y restituir cualquier bien o servicio que haya recibido, quedando a juicio de la autoridad que resuelva aplicar las sanción consistente en suspensión, separación i inhabilitación.

En este supuesto de inmediato se dictará la resolución que corresponda, salvo que a criterio de la autoridad que conoce del asunto sea necesario la recepción de pruebas estas se desahogaran, las cuales serán tendientes acreditar su confesión y la consumación de la conducta imputad y confesada, y esta tendrá el carácter de confesión plena.

A efecto de dar sustento al comentario anterior se transcribe el artículo 76 citado;

"ARTICULO 76. Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se

impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.”

Para el caso que la autoridad determine una responsabilidad administrativa, y ella conlleve inmerso daños y perjuicios se estará a lo dispuesto por el artículo 77 Bis de la Ley, que establece;

ARTICULO 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

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

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

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad

competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Respecto al citado artículo, por lo regular el particular siempre tiene que acudir a instancias administrativas y judiciales, complicados para que le sean cubiertos los daños y perjuicios ocasionados.

Por lo que hace a la forma que debe revestir las resoluciones que dicte la autoridad administrativa es los son;

Preámbulo, en este renglón se anotara el nombre, cargo y registro federal de Contribuyentes del servidor público instrumentado, también se detallaran brevemente los actos u omisiones imputados y la identificación del órgano de control que inicio el procedimiento.

Antecedentes o resultandos, se compone de la forma en que la queja, denuncia o dictamen llego a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones o a la unidad departamental de quejas del órgano de control interno, y se hace mención en forma cronológica de las actuaciones que tuvieron verificativo en el desarrollo del procedimiento, esto es los hechos imputados, el acuerdo de radicación, investigaciones efectuadas, acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario, la audiencia de ley, pruebas ofrecidas, admisión, deshogo de las mismas y los alegatos hechos valer.

Considerandos, esta es la parte medular de la resolución, toda vez que en este apartado la autoridad analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y divergencia de la defensa del presunto responsable en relación con la irregularidad imputada, también se hace mención de la competencia y facultades de la autoridad resolutora, los actos que motivan y acreditan la



responsabilidad administrativa imputada, y para el caso de que se encuentre administrativamente responsable al servidor público se hará constar dicha situación así como los razonamientos lógico jurídicos que llevaron a la autoridad dictar la resolución, así mismo se hace una valoración de las pruebas ofrecidas y desahogadas, la fracción en la que se encuadra la conducta del servidor público de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se analizan los motivos que llevan a la autoridad a sancionar o no al servidor público, y se toma en cuenta lo dispuesto por el artículo 54 de la ley citada.

Puntos resolutivo, en ellos se hace un resumen de la resolución, ya que en forma concreta se señala el nombre del servidor público y si se determinó administrativamente responsable o no, y en concordancia con los considerandos.

### 3.7 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Como último punto a tratar respecto al procedimiento administrativo disciplinario que se puede iniciar en contra de los servidores públicos tenemos los medios de impugnación, esto es los recursos de inconformidad que pueden hacer valer por los servidores públicos afectados por una resolución dictada por las autoridades competentes en materia administrativa que contenga una sanción administrativa.

Los medios de impugnación constituyen el género netamente procesal de formas de combatir un acto de autoridad, donde el afectado toma la iniciativa para contrarrestar el acto que le agravia, controvirtiéndolo.

Por lo que hace a los recursos, estos son una especie de los medios de impugnación.

En virtud que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de fecha 13 de marzo del año 2002, y entrando en vigor al día siguiente de su publicación, y de su segundo artículo transitorio, la primera de las mencionadas se aplica única y exclusivamente a los Servidores Públicos de los órganos ejecutivos, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, únicamente nos remitiremos para el desarrollo del presente tema a los artículos 73, 74 y 93, de la primera de las leyes citadas, y que se refieren a los recursos que se pueden hacer valer en contra de las resoluciones administrativas dictadas y derivada de los procedimientos administrativo disciplinarios.

El artículo 93 de la ley Federal, dispone que los servidores públicos sancionados o afectados por actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno podrán interponer a su elección, recurso de revocación, previsto en la ley citada o impugnar dichos actos o resoluciones ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal el que se sujetara a lo dispuesto por los artículos 73 y 74 de la ley en comento.

De lo que se desprende que los servidores públicos sancionados tiene dos clases de recursos que hacer valer en contra de las resoluciones dictadas, siendo estos;

1.- El recurso de revocación, que se tramita ante la propia autoridad que emitió la resolución impugnada, y;

2.- El Juicio de nulidad, que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal.

Tramitación del recurso de revocación.

El recurso de revocación se hará valer ante la misma autoridad sancionadora, dentro del término de quince días contados a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, se ha de acreditar la existencia del acto impugnado, la competencia y temporalidad, asimismo, se hará valer por escrito, se ofrecerán pruebas y los agravios que le causa la resolución, y la misma autoridad resolverá sobre su admisión, así como las pruebas ofrecidas admitiéndolas o desechándolas si no tiene relación con la controversia, se acompañara copia de la resolución, la constancia de notificación en original, y la resolución que se impugna.

Las pruebas admitidas se desahogarán dentro del plazo de cinco días, pudiéndose ampliar dicho termino ya sea a petición del servidor público o de la autoridad, por cinco días mas. Una vez desahogadas las pruebas la autoridad emitirá su resolución dentro del termino de treinta días hábiles siguientes, y esta se notificara al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Efectos del recurso de revocación.

Los efectos de dicho recurso son que se suspenda la ejecución de la resolución impugnada, siempre y cuando se den los supuestos previstos ,en el articulo 72 de la ley de la materia, que son;

1.- Tratándose de sanciones económicas, se otorgara granita para que surta efectos la suspensión de la ejecución de la resolución.

2.- Que sea admitido el recurso, y;

3.- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicio de imposible reparación en contra del recurrente.

4.- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

Tratándose de las sanciones consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, no se concederá la suspensión del acto impugnado, puesto que el concederla significaría atentar contra las normas de orden público.

#### Procedencia del Recurso

EL recurso de revocación antes aludido para efecto de que el mismo sea procedente es necesario que reúna los siguientes requisitos:

1.- Que exista una resolución administrativa que contenga una sanción administrativa de las previstas en el artículo 53 de la ley en comento

2.- Que el mencionado se presente ante la autoridad competente, esto es ante aquella autoridad que haya emitido la resolución pudiéndose la Dirección de General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o la Controlaría Interna de la dependencia o entidad respectiva del Gobierno del Distrito Federal.

3.- Que el recurso sea presentado dentro del termino de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surten efectos la notificación de la resolución impugnada.

#### Causa de Improcedencia

- 1.- Contra acto que no impongan ninguna sanción prevista en el artículo 53
- 2.- En contra de actos de mero tramite seguidos dentro del procedimiento
- 3.- En contra del supuesto previsto en el artículo 63 de la citada ley

#### Juicio de nulidad

Por lo que hace al juicio de nulidad a que tiene derecho el servidor público inconforme con la resolución que se dicto dentro del procedimiento administrativo disciplinario, este se promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual esta dotado de plena jurisdicción y autonomía, esto quiere decir que es independiente de las autoridades administrativas para dictar sus resoluciones.

Este tipo de juicio se interpone ante el tribunal aludido dentro del termino de quince días siguiente al en que se haya hecho la notificación de la resolución impugnada.

La demanda ha de contener los requisitos establecido en el artículo 50 de la ley Del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, y a saber son;

1.- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su caso.

2.- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan

3.- Las autoridades, autoridad o partes demandadas.

4.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere

5.- La pretensión que se deduce

6.- La fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan.

7.- La descripción de los hechos y de ser posible, los fundamentos de derecho.

8.- La firma del actor; si este no supiere o no pudiese firmar lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital.

9.- La pruebas que se ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella para cada una de las demás partes.

Una vez presentada la demanda con los requisitos antes mencionados, y admitida que sea, el tribunal ordenará emplazara a las partes o partes demandadas, para efecto de que de contestación a la misma dentro del termino de quince días, se fijara fecha para la celebración de la audiencia, misma que se llevara a cabo asistan

o no las partes, se desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes, se formularan alegatos, y se dictara sentencia, aclarando que en la practica la sentencia se dicta mucho tiempo después dada la carga de trabajo de los tribunales.

El sentido de la resolución que dicte el tribuna podrá se el de confirmar la resolución impugnada, modificar, revocar y para efectos.

## CAPITULO 4

### **CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES FUERA DEL TERMINO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

#### 4.1 CADUCIDAD

Antes de entrar al tema de propuesta de la presente tesis, es conveniente hacer un pequeño estudio del termino, "caducidad", desde sus raíces etimológicas, para poder así conceptualizar, el mismo y estar en posibilidad de precisar la necesidad de incluirla en el artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y dar así seguridad jurídica a los sujetos que se rigen bajo las normas en ella contenidas.

El termino caducidad tiene sus antecedentes en Roma, a través de lo que históricamente se le ha llamado "Leyes Caducarias, " mismas que fueron votadas bajo el gobierno de Augusto y esta palabra se deriva del latín "*cadere*", que quiere decir "caer", "*caducus*", que significa lo poco durable, lo muy anciano, lo pronto a perecer, siendo estas las siguientes;

1.- La Julia de Maritandis Ordinibus.

2.- La Papia Poppaea.



Por lo que, con las leyes antes citadas se estableció en materia de sucesión testamentaria, castigos y recompensas a los ciudadanos romanos.

El objetivo de las leyes fue entre otros;

- a).- Aumentar, el numero de matrimonios de los civiles principalmente,
- b).- Incrementar, la procreación de descendientes legítimos,
- c).- Evitar, la extinción de la casta de los civiles;
- d).- Y en forma indirecta aumentar el tesoro público.

Así mismo se dividió a la sociedad en tres grupos;

- 1.- Los célibes.- Así se les consideraba a todos los ciudadanos no casados, solteros o viudos.
- 2.- Los orbi.- Eran todos los casados pero que no tenían descendencia.
- 3.- Los patres.- Todos los civiles casados y que tenían descendencia.

Con relación a lo anterior y dada la falta de descendientes, se implementaron castigos o sanciones legales para los célibes y los orbi, y por el contrario, los patres eran recompensados.

Cabe destacar que, la sanción legal estaba supeditada a que si eran célibes, estos contrajeran matrimonio para poder obtener el derecho o beneficio a heredar, y para el caso de ser orbi, y si quería obtener dicho beneficio era obligatorio tener

descendencia, lo que tenían que hacer dentro de los términos establecidos por la ley, y para el caso de no hacerlo su beneficio o derecho caducaba, y pasaba al padre, a manera de recompensa de la parte caduca, siempre y cuando estuviera designado en el testamento, en caso de no existir designación alguna, la parte caducaría pasaba al tesoro público.

Respecto a lo anterior Gutiérrez y González, opina que el origen de las Leyes Caducarias es la siguiente;

Para el año 720, en Roma las costumbres de los habitantes de ese imperio, se habían relajado notablemente. No solo los civiles, sino en general todos sus pobladores, rehuían al matrimonio, y cuando lo celebraban, procuraban no tener descendencia, pues ello consideraban que les cortaba su libertad de acción, incluso, si llegaba a tener descendientes, se olvidaban sus progenitores de los deberes que esta situación deriva. Ante estimada depravación de las costumbres, Augusto quiso regenerarlas. Pero no solamente busco eso, sino que guio la finalidad de evitar el decrecimiento de la población, y además de paso, el enriquecimiento al tesoro público. " <sup>23</sup>

La esencia de la caducidad en el derecho Romano consistía en que; "debían asumir voluntariamente y conscientemente, el estado de casados si eran célibes, o engendrar descendientes si eran orbis, dentro del plazo que las leyes marcaban, sino lo hacían, no nacía el derecho a heredar, y su parte hereditaria, la parte respecto de la cual se creaba la incapacidad para recibirla, pasaba al padre, si es que había alguno designado en el testamento, de esta manera, los padres se veían recompensados con las partes "caducas", y si no había padre, la parte caduca... pasaba al tesoro público." <sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, quinta ed. Puebla, Puebla, México 1978, p. 855

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 856.

De lo anterior podemos opinar que con la idea de sancionar a los sujetos que no realizan voluntaria y conscientemente un acto positivo determinado, se llevo esta figura jurídica a los distintos ordenamientos jurídicos accidentales que tuvieron de una u otra forma la influencia de las instituciones jurídicas Romanas.

Así mismo en el campo del derecho público la caducidad es también una sanción que trae como consecuencia jurídica la extinción de un derecho, pero tiene características propias, que con posterioridad se estudiaran.

#### Concepto gramatical y jurídico

Desde el punto de vista etimológico el vocablo caducidad; llamase caduco (del latín "*caducus*"), a lo decrepito o muy anciano, lo poco durable, se dice que ha caducado, lo que ha dejado de ser o perdido su efectividad.

De a cuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, caducidad significa; "acción y efecto de caducar, 2ª. Y 3ª. Acep.// De la instancia. Presunción legal de que los litigantes han abandonado sus pretensiones cuando, por determinado plazo, se abstienen de gestionar en los autos." <sup>25</sup> En este sentido, se puede decir que la caducidad es; la acción y efecto de caducar, extinguirse, perder su efecto o vigor, sea por facultad de uso, por terminación del plazo u otro motivo. En su ángulo mas filosofal que gramatical, se puede afirmar que, la caducidad pertenece al campo de dejar de ser.

Una vez que hemos dejado claro la noción del vocablo caducidad, pasaremos al análisis jurídico de dicho termino.

---

<sup>25</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Décima Sexta Edición, Madrid 1939; p. 188.

El termino caducidad no tiene una conceptualización única dentro de la ciencia del derecho, toda vez que, en tratándose del derecho civil dentro de la teoría general de las obligaciones, es considerada como una forma de extinción de estas; en el derecho fiscal es diferente su acepción, en virtud de que se enfoca a la facultades o derecho de la autoridad para seguir haciendo uso de sus facultades de comprobación dentro del termino establecido por la ley, por lo que respecta a la caducidad en el derecho procesal civil la encontramos pero como caducidad de la instancia en el artículo 137 bis, al establecer que; la caducidad de la primera instancia cualquiera que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos, y sentencia, si transcurridos ciento veinte días contados a partir de la notificación de la última determinación o actuación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes, operara la caducidad, sujetándose a las siguientes normas;

I. La caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenios entre las partes. El juez la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo.

II. La caducidad extingue el proceso pero no la acción; en consecuencia se puede iniciar un nuevo juicio, sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción V de este artículo.

III. La caducidad de la primera instancia convierte en ineficaces las actuaciones del juicio y las cosas deben volver al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos preventivos y cautelares. Se exceptúan de la ineficacia referida las resoluciones firmes sobre competencia,

litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes, que regirán en el juicio ulterior si se promoviere. Las pruebas rendidas en el proceso extinguido por caducidad, podrán ser invocadas en el nuevo, si se promoviere, siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal;

IV. La caducidad de la segunda instancia se da si en el lapso de sesenta días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial ninguna de las partes hubiere promovido impulsando el procedimiento y su efecto será dejar firme lo actuado ante el juez;

V. La caducidad de los incidentes se causa por el transcurso de treinta días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, sin promoción alguna de las partes; la declaración respectiva sólo afectará a las actuaciones del incidente sin abarcar las de la instancia principal aunque haya quedado en suspenso ésta por la aprobación de aquél;

VI. Para los efectos del artículo 1168 fracción II del Código Civil se equipara a la desestimación de la demanda la declaración de caducidad del proceso.

VII. No tiene lugar la declaración de caducidad; a). En los juicios universales de concursos y sucesiones, pero sí en los juicios con ellos relacionados que se tramiten independientemente, que de aquellos surjan o por ellos se motiven; b). En las actuaciones de jurisdicción voluntaria; c). En los juicios de alimentos y en los previstos por los artículos 322 y 323 del Código Civil; y d). En los juicios seguidos ante la justicia de paz.

VIII. El término de la caducidad sólo se interrumpirá por promociones de las partes o por actos de las mismas realizados ante autoridad judicial diversa siempre que tengan relación inmediata y directa con la instancia

IX. La suspensión del procedimiento produce la interrupción del término de la caducidad. La suspensión del proceso tiene lugar: a). Cuando por fuerza mayor el juez o las partes no puedan actuar; b). En los casos en que es necesario esperar la resolución de una cuestión previa o conexas por el mismo juez o por otras autoridades; c). Cuando se pruebe ante el juez en incidente que se consumó la caducidad por maquinaciones dolosas de una de las partes en perjuicio de la otra; d). En los demás casos previstos por la ley.

X. Contra la declaración de caducidad se da sólo el recurso de revocación en los juicios que no admiten apelación. Se substanciará con un escrito de cada parte en que se propongan pruebas y la audiencia de recepción de éstas, de alegatos y sentencia. En los juicios que admiten la alzada cabe la apelación en ambos efectos. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá la reposición. Tanto en la apelación de la declaración como en la reposición la substanciación se reducirá a un escrito de cada parte en que se ofrezcan pruebas y una audiencia en que se reciban, se alegue y se pronuncie resolución. Contra la negativa a la declaración de caducidad en los juicios que igualmente admitan la alzada cabe la apelación en el efecto devolutivo, con igual substanciación.

XI. Las costas serán a cargo del actor; pero serán compensables con las que corran a cargo del demandado en los casos previstos por la ley; y además en aquellos en que opusiere reconvencción, compensación, nulidad y en general las excepciones que tienden a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda.

A este respecto también nos atrevemos a decir que, aun y cuando la caducidad tenga distintas acepciones, dependiendo de la rama del derecho de que

se trate, esta tiene una misma razón de ser y consiste en; una sanción, independientemente de la rama del derecho de que se ocupe de ella.

Desde el punto de vista jurídico, Rafael Bielsa opina; "...La palabra caducidad tiene en la etimología jurídica, una significación inconfundible... En el sentido jurídico hacer caducar un derecho es hacerlo caer, y mas precisamente extinguirlo, en general por causa imputable al titular del derecho." <sup>26</sup>

Cabe aclarar que dentro de la doctrina, existen muchas definiciones respecto a la caducidad semejantes entre sí, por ejemplo en la Enciclopedia Omega encontramos; "Caducidad.- Es la perdida de un derecho o acción por su no ejercicio durante el plazo señalado por la ley o la voluntad de las partes." <sup>27</sup> Se podría decir que es el concepto mas amplio que existe en este sentido.

Por otro lado en la Enciclopedia Jurídica Omeba se define como; "Caducidad.- En sentido etimológico, llámese caduco, del latín *caducus*, a lo decrepito o muy anciano, lo poco durable. Se dice que ha caducado lo que ha dejado de ser o perdido su efectividad. Caducidad es la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, perder su efecto o vigor, sea por falta de uso, por terminación de plazo u otro motivo, alguna ley, decreto, costumbre, instrumento público, etcétera. La caducidad pertenece al campo del dejar de ser." <sup>28</sup>

En este mismo orden de ideas, el autor Gutiérrez y González, la define como; "La sanción que se pacta o se impone por la ley a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntariamente y conscientemente la conducta positiva para hacer que nazca, o para que se mantenga vivo un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso." <sup>29</sup>

<sup>26</sup> BIELSA, Rafael, ob. cit. p. 326

<sup>27</sup> Enciclopedia Jurídica Omega, Tomo II, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1967, pp. 481-482

<sup>28</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, segunda ed, Argentina 1995, Editorial Bibliográfica, p. 72

<sup>29</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, Op. Cit., p. 857

Ahora bien respecto a la caducidad en materia administrativa encontramos que Rafael I. Martínez Morales, la define como; "Caducidad Acción y efecto de caducar. Extinguir un derecho, un plazo, etc. (DEM, M. ALONSO).

Confundida en ocasiones con prescripción, es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. Como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho, puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado y es la ley la que fija el termino en que ha de operar." <sup>30</sup>

De los conceptos y opiniones antes transcritos podemos decir que, los elementos de la caducidad son;

a).- La existencia de un derecho, entendiéndose por este; el poder jurídico de un sujeto, para obligar, a quien tiene una correlativa obligación, a cumplir. El titular de ese derecho puede o no saber de su existencia, pero ese derecho lo es propio y normalmente deviene de la ley. En el momento en que tal derecho se ejercita, siempre y cuando sea dentro de cierta temporalidad preestablecida, dicho ejercicio produce efectos en la vida jurídica de quienes directa o indirectamente están relacionados con el mismo. El derecho y su titular debe existir, el ente a quien de una manera u otra va a afectar aquel ejercicio del derecho.

---

<sup>30</sup> MARTÍNEZ I. MORALES, Rafael I, Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 3, segunda ed, Editorial Oxford, México 2002, p. 20



b).- Un plazo fijo o establecido para su ejercicio; esto es, que el tiempo establecido para ejercer un derecho o una obligación se realice dentro de él, y se consoliden en forma rápida las situaciones y relaciones jurídicas existentes.

b).- La pérdida de ese derecho u obligación; se ha de entender como una forma de garantizar el debido ejercicio de sus derechos y obligaciones que cada titular tenga dentro de los términos y plazos establecidos, y en caso de incumplimiento implica su pérdida, como sanción a esa omisión.

Una vez analizado lo anterior y para efectos de aplicación del termino caducidad en la presente tesis podríamos definirla como;

Caducidad Administrativa.- Es la extinción de las facultades de la autoridad administrativa, por el simple transcurso del tiempo y su inactividad, para dictar la resolución en el procedimiento administrativo disciplinario dentro del termino de los treinta días establecidos en la ley de la materia, donde resuelva la situación jurídica del servidor público.

## 4.2 PRESCRIPCIÓN.

Etimológicamente hablando el término prescripción deriva del vocablo latín "*Praescrito*", que proviene del verbo "*prescribere*", que a su vez esta compuesto de dos raíces "*prae*" y "*scribere*", que significa escribir antes o al principio.

En el periodo conocido como Formulario en el Derecho Romano, fue precisamente en la que la institución jurídica a estudio tuvo su origen. Este periodo lo ubicamos inmediatamente después de las "*Legis Actionis*", mismo que tuvo vigencia durante los primeros seis siglos del advenimiento de Roma, o sea, hasta

antes del fin de la República y principios del Imperio, época en que surgen a la vida jurídica disposiciones legislativas que restringieron la aplicación de las "Legis Actionis", y dieron origen al nuevo procedimiento conocido como Formulario u Ordinario."<sup>31</sup> El cual se componía de cinco partes;

1.- La "demonstratio", que era la enunciación que señalaba al juzgador la base jurídica de la acción intentada.

2.- El "negatium juris", era en el que se hacía descansar el derecho de la parte actora.

3.- La "intentio", era la mas importante, ya que en ella era donde se encontraba fijada la pretensión del actor y la contestación de la demandada.

4.- La "condenatio", esta junto con la intentio, se consideraban como la base de la formula, ya que constituían el poder que se le concedía al juez para condenar o absolver al demandado.

5.- La "adjudicatio", como su nombre lo indica era la autorización que se le confería al juzgador para que este a su vez, atribuyera a las partes la propiedad del objeto materia del juicio.

Respecto a los antecedentes del termino prescripción, Otolan dice; "A medida que Roma fue evolucionando jurídicamente, el termino "*prescriptio*", se fue aplicando también a la extinción de la acción reivindicatoria, que era afectada hondamente por una posesión de larga duración. Transcurridos algunos años apareció en la legislación romana una figura denominada "*prescriptio longi temporalis*", introducida por los Pretores, en ellos se concedía a los poseedores con

---

<sup>31</sup> PORTE PETIT, Eugenio, Tratado Elemental de Derecho Romano novena ed, Editorial Nacional México, 1978, p. 654

justo título y buena fe, una excepción oponible a la acción reivindicatoria, siempre y cuando quien la hiciere valer tuviese una posesión durante un término de diez años entre los presentes y, veinte entre los ausentes, como se siguió la costumbre de estatuir esta excepción antes o al principio de la "formula", también se le denomina con el término "*praescriptio*", a semejanza de la excepción extintiva de la acción "*temporalis*", después y como consecuencia de la "Constitución Teodociana", desapareció la perpetuidad de las acciones derivadas del "*Ius Civile*", al establecer dicha Constitución que el plazo de la duración de la posesión sería de treinta años, sin hacer mención alguna de la buena fe o de justo título, con motivo de lo anterior, nació otra institución que fue la "*praescriptio longuissimi temporis*".<sup>32</sup>

Desde este momento nace la separación entre la "*Usucapión*", que era un título adquisitivo de propiedad y la "*Prescriptio longuissimi temporis*", la que paso a ser una simple excepción procesal que afectaba las acciones reivindicatorias y no fue hasta la época en que Justiniano unificó instituciones, estas instituciones, tomando el nombre que actualmente conocemos "Prescripción", con la única diferencia que la "Usucapión", se le llamaba "Prescripción Adquisitiva", y a la otra como "prescripción extintiva o liberatoria."

Una vez que hemos analizado los antecedentes de la prescripción, señalaremos algunos conceptos importantes de dicho término.

El autor Nicolás Coviello define; "prescripción es un medio por el cual a causa de la inactividad del titular del derecho prolongado por cierto tiempo, se extingue el derecho mismo."<sup>33</sup>

El mismo autor señala tres requisitos indispensables de la prescripción;

<sup>32</sup> Ortolan M. Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano, Madrid 1912, p. 120

<sup>33</sup> COVIELLO, Nicolás. Teoría General del Derecho Civil, Traducción de Felipe de Jesús Tena, cuarta ed. México 1938 Editorial Uteha, p. 491.

- 1.- Existencia de un derecho que podía ejercitarse,
- 2.- La falta de ejercicio o inactividad del titular, y;
- 3.- El transcurso del tiempo señalado.

No estamos de acuerdo con este autor en su definición, ya que un derecho no se extingue por prescripción, en virtud de que la prescripción no extingue la acción, ya que la extinción del derecho es una consecuencia y no un efecto directo de la prescripción, ya que solamente recae sobre la acción y no en el derecho mismo.

Guillermo Cabanellas dice; "la prescripción es la consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo, ya sea convirtiendo un hecho en derecho, como la posesión en propiedad; ya perpetuado, una renuncia, abandono, desidia, inactividad o impotencia. Y que dentro del derecho civil la prescripción constituye un modo de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el curso del tiempo. Es por lo tanto un modo de adquirir derecho y perder otros adquiridos, obrando el tiempo, en realidad, como el productor esencial de estas situaciones jurídicas. De lo expresado se derivan, dos clases de prescripción; una para adquirir y otra para liberarse. La primera es un derecho por el cual el poseedor de una cosa adquiere la propiedad de ella por la continuación de la posesión, durante el tiempo fijado por la ley, la segunda es una excepción para repeler una acción, por el solo hecho de que quien la entabla ha dejado durante cierto tiempo de intentarla o de ejercerla el derecho al cual se refiere." <sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, vigésima primera ed, Editorial Heliasta, S. R. L. Buenos Aires, Argentina 1989, p. 373.

Por otra parte el maestro Gutiérrez y González, nos menciona que la prescripción es; " la facultad o el derecho que la ley establece a favor del deudor, para excepcionarse validamente y sin responsabilidad, de cumplir con su prestación, o para exigir a la autoridad competente la declaración de que ya no se le puede cobrar en forma coactiva la prestación, cuando ha transcurrido el plazo que otorga la ley para hacerlo efectivo su derecho." <sup>35</sup>

De lo anterior podemos decir que la prescripción se da por el paso del tiempo, y puede ser interrumpido.

En el derecho administrativo encontramos que la Prescripción es; " Un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones en virtud del transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley.

Esta figura tiene aplicación en el derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción se da por medios excepcionales; por ejemplo en materia fiscal.

Consideramos que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común." <sup>36</sup>

De lo manifestado se evidencia claramente que la institución jurídica de la prescripción nace en el Derecho Civil, y ha sido adoptada por las demás ramas del derecho.

En materia de servidores públicos para hacer efectiva la responsabilidad administrativa en que incurren, la prescripción se encuentra contenida en el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y esta se

---

<sup>35</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. ob. cit., p. 798

<sup>36</sup> MARTÍNEZ I. MORALES, Rafael I. ob. cit. p. 196

interrumpe en el momento en que el servidor público es citado a la audiencia que prevee el artículo 64 del mismo ordenamiento legal, del cual se desprenden las hipótesis siguientes:

a) Que las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II);

b) Que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos de la conducta considerada como continua; y,

c) Que en todos los casos la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo).

Por su parte, la fracción II del último numeral invocado, dispone que la aplicación de sanciones administrativas se hará mediante el procedimiento que refiere en sus diversas fracciones, el que da inicio con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor (fracción I). De esa forma, el cómputo de la prescripción se interrumpe con la cita aludida, por ser el primer acto en que la autoridad da a conocer al servidor público la conducta que se le imputa y el inicio de un procedimiento de responsabilidad que puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa, siempre y cuando no se halla actualizado o consumado el

plazo de la prescripción, pues si no se notifica al afectado dentro de dicho plazo, las referidas facultades prescriben, en virtud de que lo que interrumpe la prescripción es la notificación del acto de inicio.

#### 4.3 DIFERENCIAS ENTRE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

A pesar de la aparente confusión que puede existir entre ambas figuras jurídicas, la doctrina si ha podido distinguir las perfectamente, en virtud que con la caducidad la instancia acaba y se inutiliza; y con la prescripción la acción se extingue, cabe mencionar que respecto al sobreseimiento cesa el procedimiento, así mismo la caducidad se puede hacer valer de oficio, o a petición de parte; mientras que la prescripción sólo puede hacerla valer el interesado o a petición de parte (salvo en materia penal), también la caducidad opera *ipso iure*; la prescripción solo cuando se hace valer en el juicio respectivo,

De las anteriores diferencias anotada podemos concluir que no existe, ninguna razón para confundir estas dos instituciones jurídicas.

Dado que el tema de la presente tesis es referente a los servidores públicos, haremos también notar las diferencias que existen entre la figura jurídica de la prescripción y la caducidad, de conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la siguiente forma;

1.-, La caducidad; es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, dentro del plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea, la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios públicos en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de resolver o dar por terminado el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios;

2.- La prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.

3.- Las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II).

4.- La facultad de la autoridad administrativa para emitir la resolución que imponga una sanción a un servidor público, caduca si pasados treinta días que le confiere la ley no emite su resolución.

5.- El plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos de la conducta considerada como continua.

6.- El plazo para que opere la caducidad se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que hubiesen transcurrido el termino de treinta días que confiere la ley para resolver la situación jurídica del servidor público, sancionándolo o absolviendo.



7.- En todos los casos, la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo).

8.- La caducidad no es susceptible de interrupción.

9.- La prescripción es fatal ya que al actualizarse dicha figura jurídica la autoridad ya no pierde su derecho hacer uso de sus facultades fiscalizadoras y dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario.

10.- La caducidad extingue el procedimiento, mas no las facultades de la autoridad par iniciar nuevamente el procedimiento administrativo, en virtud de que se dejan a salvo sus derechos, siempre y cuando no haya transcurrido el termino de la prescripción.

11.- La prescripción afecta a la acción de un derecho perfecto y existente.

12.- La caducidad afecta una acción cuyo ejercicio es fundamental para el nacimiento de un derecho en este caso resolver la situación jurídica de un servidor público sancionándolo o absolviéndolo.

#### 4.4 EFECTOS JURÍDICOS

Como hemos visto en puntos anteriores, los efectos de la caducidad en términos generales, puede tener como resultado, la extinción de una acción o derecho en cualquier etapa procesal, según el caso concreto de que se trate.

Así la caducidad en materia de servidores públicos, se podría decir que es; él medio de extinción o pérdida del derecho de la autoridad administrativa para dictar la resolución dentro del procedimiento administrativo disciplinario en el termino de 30 días hábiles siguientes a la fecha en la que se haya llevado a cabo la audiencia que prevee el artículo 64 fracción II de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La prescripción tiene como efectos la extinción de la acción derivada de ese derecho.

#### 4. 5 ADICIÓN DE LA CADUCIDAD EN EL ARTICULO 64 FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ANTE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR SUS RESOLUCIONES EN EL TERMINO SEÑALADO.

La necesidad de adicionar o incluir en el artículo 64 fracción II de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la figura jurídica de la caducidad, es con la finalidad de lograr que las resoluciones administrativas tengan plena eficacia jurídica; puntualizar la efectividad del procedimiento administrativo disciplinario entablado en contra de un servidor público, en cuanto al tiempo para resolver su situación jurídica, es decir, sancionarlo o no, y no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, y hacer caso omiso del termino de treinta días hábiles que establece el artículo en cita, y obtener como resultado que las formalidades del procedimiento sean respetadas y acatadas, para no generar incertidumbre y arbitrariedad, así como que los medios de control interno existentes cumplan con la finalidad para lo cual fueron implementados.

En múltiples ocasiones se ha llegado a declarar por parte de los Tribunales Federales la nulidad de las resoluciones administrativas en las que se sanciona a un servidor público, bajo el argumento; de que ha operado la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa para dictar sus resoluciones dentro del plazo establecido, ello derivado de que la autoridad administrativa no emite sus resoluciones dentro del termino establecido en el precepto legal señalado, lo que se traduce al incumplimiento por parte de dichas autoridades de las formalidades del procedimiento, cuando el sujeto instrumentado hace valer como agravio la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa para emitir su resolución.

De lo anteriormente manifestado se desprende que únicamente se requiere de dos circunstancias; el transcurso del tiempo o un periodo determinado por la ley; y; la inactividad de la autoridad que consiste en no realizar actos en el procedimiento correspondiente; lo que trae aparejado que se declare que ha operado la caducidad de las facultadse de la autoridad para emitir su resolución por haber expirado el termino que la ley les concede para tal efecto, todo ello en conjunto da como resultado que el servidor publico no sea sancionado; se ordene que el servidor publico se restituído en el goce de sus derechos indebidamente violados y se ordene el archivo del expediente administrativo.

Lo anterior surgió de la aplicación estricta del artículo 64 fracción II de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 81 de la Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal; cuyos textos a la letra dice;

#### Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

"Artículo 64. La Secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capitulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

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

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

se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

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

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

ARTICULO 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I.- Incompetencia de la autoridad;

II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;

III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

De la lectura y análisis de la transcripción del primer precepto legal se desprende, que la obligación de la autoridad resolutora es una facultad debidamente reglada, toda vez que el termino utilizado es; "resolverá" y no "podrá resolver", motivo por el cual es obligación de la autoridad administrativa dictar la resolución que sanciones o no, al servidor público dentro de los treinta días hábiles siguiente al en que se hayan desahogado las pruebas si las hubiere, y no implica que sea optativo dicho termino, por lo que desde mi punto de vista si es procedente la propuesta de la presente tesis, consistente en que; las facultades de la autoridad administrativa caduquen sino dicta la resolución correspondiente dentro del termino establecido por la ley.

Con el planteamiento anterior se respetaría por parte de la autoridad administrativa la garantía de seguridad jurídica y que la impartición de la justicia sea pronta y expedita. Aun y cuando la naturaleza del procedimiento administrativo sea administrativa y no una función jurisdiccional, ya que se puede considerar cuasi-jurisdiccional su actuar, por ser un medio de control interno de legalidad de la propia autoridad administrativa, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares, y que dentro de estos procedimientos generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes, ni de contradicción, puesto que no hay demandado, ni existe un Juez imparcial. Por lo que se puede concluir que este tipo

de procedimientos administrativos en lo esencial deben revestir la garantía individual de impartición de justicia pronta y expedita, consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que los principios que conforman ese derecho subjetivo público, deberán adecuarse a las diversas finalidades de esos medios de control interno.

Es conveniente resaltar que se establece con exactitud, el plazo y término dentro de los cuales deben de pronunciarse las resoluciones administrativas correspondientes respecto a la substanciación y resolución de los procedimientos administrativo disciplinarios al señalar treinta días después de haberse desahogado las pruebas si las hubiere, por lo que no puede admitirse interpretación en cuanto a los términos y plazos establecidos en la ley, toda vez que establece obligaciones a la autoridad resolutora, ya que de lo contrario, resultaría absurda la exposición de motivos de la referida ley, en virtud de que la finalidad de la ley de la materia, fue precisamente establecer un sistema ágil y oportuno para atacar la corrupción que existía en la administración pública, motivo por el cual, se deben adoptar las medidas generales y especiales reglamentadas, así mismo no puede atenderse a la variada e imprevisible gama de casos que se someten a investigación ante la autoridad administrativa, tanto por la índole de las conducta atribuidas, como por la complejidad de los hechos a los que se refieren y la extensión de los escritos aportados y pruebas desahogadas.

Por la naturaleza compleja del problema, resulta lógico inferir que el legislador, al hacer la determinación del termino o plazo a que se alude, tomó en cuenta, por una parte, el tiempo en que previsiblemente se desarrollarían este tipo de procedimientos, considerando la capacidad y diligencia la autoridad administrativa y de su personal profesional y administrativo de apoyo, que se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los

órganos administrativos, y, por otra, a que ese número sea proporcional a la potencialidad de trabajo.

Lo que da sustento a la propuesta aquí planteado es el siguiente criterio jurisprudencial sostenido por la Corte que a la letra dice;

SERVIDORES PÚBLICOS.- PLAZO PARA DICTAR LA RESOLUCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONSTITUYE UNA FACULTAD REGLADA.-

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64, fracción II, le señala a la autoridad que desahogadas las pruebas, si las hubiere, resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Esta disposición contiene una facultad reglada cuando usa en su texto el término "resolverá" en lugar de "podrá resolver"; es decir, establece un deber jurídico, en virtud del cual las autoridades cuentan con un plazo perentorio de 30 días, para emitir la resolución referida que determinará, en su caso, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes. De lo anterior, se entiende que el propósito de la norma es obligar a la autoridad a cumplir en un plazo máximo, brindando así, seguridad jurídica al particular. En consecuencia, si la autoridad administrativa dicta su resolución fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo respectivo, por estimarlo lesivo a su interés jurídico, éste deberá ser anulado. (8)



Juicio No. 1624/98.- Sentencia de la Sala Regional Peninsular, de 22 de marzo del 2000, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Carapia Ortiz.- Secretario: Lic. Jorge Gabriel Tzab Campo.

Cabe manifestar que a mi juicio es correcto el criterio aludido, ya que el citado artículo, impone a la autoridad la obligación de emitir su resolución en el plazo de treinta días hábiles, y las fracciones II y IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establecen claramente las causas de nulidad, si se dicta una resolución en contravención a las formalidades legales del procedimiento.

No menos importante es de manifestar que hay algunos tribunales que difieren de este criterio, argumentando; que como la ley no prevee ninguna consecuencia jurídica específica de la preclusión o caducidad de las facultades de la autoridad administrativa para emitir su resolución después de transcurrido y fenecido dicho plazo legal, aduciendo además imperfección en la norma establecida en el artículo 64 fracción II, dado que no se establece ninguna consecuencia por su incumplimiento, así como que también dicha facultad únicamente se pierde por el transcurso del tiempo, cuando se actualiza la prescripción contemplada en el artículo 78 de la misma ley, es evidente que existe un problema de inseguridad jurídica, que en algunos casos puede operar en beneficio de la autoridad sancionadora y en otros en beneficio del servidor público, según el criterio de la sala o tribunal que por razón de turno llegue a conocer del conflicto.

Ahora bien para otorgar seguridad jurídica tanto a los servidores públicos como a las autoridades administrativa y evitar nulidad de resoluciones, por criterios o cuestiones interpretativas de los tribunales, se propone se establezca con claridad, que las autoridades sancionadoras por caducidad pierdan su derecho a

sancionar a los sujetos responsables si no dictan su resolución y la notificación de la misma en el plazo establecido de treinta días y setenta y dos horas respectivamente, lo que a mi juicio resulta lógico y jurídico que prevalezca.

#### 4.6 PROPUESTA

Del estudio realizado en la presente tesis, propongo que el artículo 64 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, debe ser reformado, y su redacción sería la siguiente;

"Artículo 64. La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

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

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al

representante designado por la dependencia y al superior jerárquico, en caso contrario operara la caducidad de las facultades de la autoridad para emitir la resolución correspondiente;

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

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

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

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

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

Como lo he venido manifestando desde mi punto de vista sería práctico reformar la fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de que los procedimientos sean rápidos y ágiles, dada la trascendencia que tiene dentro de la esfera jurídica del servidor público, ya que en la mayoría de los casos son suspendidos en forma precautoria de su empleo, cargo o comisión que les fue asignado, lo que se refleja en su economía ya que se les deja en total estado de indefensión, por no saber cual es el futuro que les espera.

Aunado a ello para que la autoridad administrativa pueda exigir de los servidores públicos apegarse a los lineamientos jurídicos existentes, esta también debe apegarse a ellos, ya que siempre ha de desenvolverse dentro de los límites y términos que le ley les fije para preservar el estado de derecho en que vivimos, además que el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos es de gran importancia, pero desgraciadamente nuestra legislación es muy endeble, al tratar de fincar responsabilidades administrativas, aclarando que poco a poco con la reformas que ha sufrido dicho ordenamiento jurídico denota una mejor técnica jurídica, aun y cuando las disposiciones que contiene en su mayoría son imprecisas e incluso a mi parecer, algunas resultan erróneas y que impiden la adecuada sanción al sujeto instrumentado, dada la facultad discrecional que le concede a la autoridad administrativa y que se traduce a un exceso en ocasiones de arbitrariedad, y falta de cumplimiento a los términos en ella establecidos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por la corrupción que existía en nuestro país, en el año de 1992, el Gobierno Federal, por primera vez se preocupó por combatirla formalmente, creando un instrumento administrativo para ello denominado Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, basada en la moral pública, para obligar a los integrantes de la Administración Pública a ceñir su conducta en el desempeño de su empleo cargo o comisión en los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, así como la creación de una autoridad fiscalizadora o aparato administrativo denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Así mismo por primera vez se integra a la legislación mexicana el término Servidor Público, carácter que se le asignó a cualquier persona física que tenga una relación jurídica de subordinación con el estado, sin importar el carácter jerárquico que ocupa, en virtud de que dicha legislación fue omisa en definir claramente dicho término, ya que únicamente describió a quienes se les consideraría con tal carácter, ante dicha omisión se propone incluir en la ley el concepto claro de servidor público como; toda aquella persona física que desempeña un empleo cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres poderes, con la obligación de apegarse a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia.

SEGUNDA.- Desde tiempos remotos ha existido la necesidad de fiscalizar la conducta o desempeño de las autoridades en sus funciones, imponiendo sanciones a las conductas contrarias a la ley, denominándolas actualmente Responsabilidades administrativas, encontrando como antecedente en nuestro país dos sistemas el de visitas y el juicio de residencia, los cuales se ha tratado de perfeccionar para hacerlos más eficaces, pero desgraciadamente no se ha logrado ya que los cuerpos normativos expedidos no son claros y en ocasiones son incongruentes con la

finalidad para lo que se crearon, en virtud de estar revestidos de lagunas que conllevan a su ineficacia, lo que ha traído como consecuencia que el abuso de poder se siga dando desde la autoridad fiscalizadora, hasta las personas que fiscaliza denominados servidores públicos.

TERCERA.- La Responsabilidad Administrativa descansa en el establecimiento de un catalogo de obligaciones al cual deben sujetarse estrictamente los servidores públicos, con relación a sus deberes y funciones asignadas, cuyo incumplimiento trae como consecuencia la instauración y substanciación de un procedimiento administrativo disciplinario, por medio del cual una autoridad competente hace efectiva la actualización de dicha responsabilidad imponiendo al infractor, según sea el caso, sanciones, que van desde el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la destitución y la sanción económica, no pudiéndose aplicar mas de una sanción a una sola conducta. Cabe Aclarar que dicho catalogo es ambiguo, amplio e impreciso, al no indicar o señalar las sanciones que deben imponerse, en cada caso particular, ni mucho menos establece la graduación de las mismas, dicha potestad sancionadora del estado se hace necesaria para garantizar el correcto proceder de los servidores públicos en el ejercicio de sus deberes funcionales, potestad que nace de la propia naturaleza de la relación pública que se entabla entre el estado y el servidor público subordinado a el.

CUARTA.- El procedimiento administrativo disciplinario adolece de la tendencia de ser asimilado a los procedimientos judiciales, ello es derivado de un vicio por la inexistencia de un derecho procesal administrativo verdadero y eficaz, así como por la falta de conocimiento de las autoridades encargadas de aplicar y dar seguimiento a los procedimientos, lo que los hace diametralmente separados de la verdadera justicia, ya que como todo procedimiento necesita un propio y adecuado ordenamiento legal que regule su prosecución, ya que no es aceptable

adaptar ordenamientos jurídicos ajenos a la materia, que únicamente originan confusiones.

QUINTA.- El medio por el cual la autoridad administrativa se hace sabedora de la posible comisión de una infracción administrativa, será de oficio o por la denuncia que inicie un particular en contra de determinado servidor público, lo que origina la incitación de la facultad potestativa de la autoridad para el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario, sin embargo nuestra ley carece de los requisitos de forma y fondo que debe revestir dichos medios, lo que lo viene a hacer ineficaz el poder disciplinario.

SEXTA.- En teoría el inicio del procedimiento administrativo disciplinario lo constituye el llamamiento que la autoridad administrativa hace al servidor público en base a la presunta responsabilidad que se le imputa, el cual debe revestir todas y cada una de las garantías constitucionales de carácter instrumental que establecen las formas y procedimientos a que deben sujetarse las autoridades, pero la ley de la materia es omisa en ese sentido.

SÉPTIMA.- En cuanto a los medios probatorios que se emplean dentro del procedimiento administrativo disciplinario que pueden hacer valer tanto la autoridad como el inculpado, ya sea para acreditar la responsabilidad administrativa o desvirtuarla, la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa en cuanto a su valoración y el procedimiento que se ha de seguir para su desahogo.

OCTAVA.- Se ha entregado a la autoridad administrativa la facultad absoluta de apreciar discrecionalmente si los hechos denunciados e imputados a un servidor público que han quedado o no debidamente comprobados, lo que origina en la

mayoría de los casos arbitrariedades y abusos de poder de la autoridad sobre el sujeto sometido a ellas.

NOVENA.- Acreditada la comisión de los hechos que impliquen una responsabilidad administrativa, corresponde a la autoridad disciplinaria imponer al servidor público transgresor la imposición de una sanción, mediante resolución debidamente fundada y motivada, con lo que se da por concluido el procedimiento administrativo disciplinario.

DÉCIMA.- No existe reglamentación precisa respecto a las circunstancias atenuantes o agravantes de responsabilidad administrativa, por lo que la autoridad administrativa goza de la más amplia facultad para evaluar sobre las mismas, al igual que para imponer la medida o medidas disciplinarias que juzgue convenientes. Salvo las circunstancias que pudieses eximir al presente infractor de responsabilidad administrativa.

DÉCIMA PRIMERA.- No se encuentra reglamentada en forma precisa la forma de dotar de publicidad la voluntad final del órgano disciplinario fiscalizador e infractor, cuya importancia estriba en la necesidad de determinar el momento en el que el fallo o resolución queda perfeccionado y adquiere, por ende eficacia jurídica plena alcanzando la totalidad de sus efectos.

DÉCIMA SEGUNDA.- De facto e inconscientemente se crea un sistema de garantías para el servidor público de confianza al tener derecho a un procedimiento administrativo, creándose así para este un nuevo derecho.

DÉCIMA TERCERA.- El procedimiento en ocasiones se vuelve engorroso y tedioso, toda vez que la facultad discrecional otorgada a la autoridad administrativa para disponer de todas aquellas diligencias que juzgue pertinentes, prolonga



indefinidamente los procedimientos administrativo disciplinarios, en perjuicio de los servidores públicos sometidos a el ya que los deja en total estado de incertidumbre jurídica al no saber sobre su situación jurídica que guarda frente al Estado.

DÉCIMA CUARTA.- Se establece un procedimiento inquisitorial al ser el mismo órgano administrativo disciplinario quien conoce, juzga y resuelve sobre la existencia o no de responsabilidades administrativas.

DÉCIMA QUINTA.- Se atenta contra el principio de seguridad jurídica, toda vez que el órgano administrativo disciplinario no esta estructurado como un tribunal jurisdiccional, y sin embargo actual como tal, por lo que se propone se creen tribunales especiales e independientes, donde la autoridad sancionadora no sea juez y parte a la vez, para evitar excesiva discrecionalidad de las facultades sancionadoras, a efecto de que adquiera plena eficacia jurídica el procedimiento administrativo disciplinario y cumpla su objetivo de control y fiscalización de la conducta de los servidores público.

DÉCIMA SEXTA.- El procedimiento administrativo disciplinario tiende al conocimiento de la verdad formal, es decir la realidad vista a través de las manifestaciones, de lo que en el mencionado sumario intervienen, lo que es paradójico, pues por otro lado se estableció una estructura procesal sumaria y carente de formalismo, lo cual provoca que los resultados deseados sean raros, lo que refleja una falta de técnica legislativa y jurídica que propicia, en la mayoría de los casos, la comisión de arbitrariedades e injusticias por parte de la autoridad sancionadora al tener la discrecionalidad plena y absoluta para juzgar sobre la presunta responsabilidad administrativa en que se incurre, y que ha quedado patente en el desarrollo del presente trabajo.

DÉCIMA SÉPTIMA.- En la actualidad existen diversos ordenamientos jurídicos que contienen regulados los derechos y obligaciones de los servidores públicos, así como diferentes procedimientos para sancionar su incumplimiento, lo que propicia una evidente inseguridad jurídica no solo para los servidores públicos, sino también para las autoridades encargadas de aplicarlos, por lo que es necesario se unifique en una sola legislación con claridad los derechos y obligaciones de los servidores públicos, así como los procedimientos administrativo disciplinarios al que pueden ser sometidos con motivo de la comisión de una responsabilidad administrativa.

DÉCIMA OCTAVA.- Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contemplan tres tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, siendo estas; la responsabilidad penal, la política y la administrativa, gozando cada una de autonomía, para la investigación e imposición de sanciones, es conveniente señalar que dado que el tema de estudio de la presente tesis lo fue la responsabilidad administrativa, se propone que se cree una nueva ley que unifique y clarifique todo lo relacionado a los derechos, obligaciones, responsabilidades, procedimientos que se apliquen para determinar dichas responsabilidades y los criterios que la autoridad ha de seguir, lo anterior con la finalidad de evitar contradicciones de criterios e interpretación, lo que se traduciría a que las sanciones administrativas verdaderamente adquieran eficacia jurídica y erradicar así la corrupción existente en el país.

DÉCIMA NOVENA.- Es necesario que se reforme la ley, donde se prevea que al suspenderse a su servidor público como medida precautoria en cualquier estado del procedimiento, no se le prive de seguir percibiendo sus emolumentos, toda vez que se le esta sancionando sin si quiera saber si es administrativamente responsable o no, ya que de lo contrario y como actualmente sucede se le sanciona sin haber sido determinada su responsabilidad, atentado en tal virtud con lo

establecido por el artículo 16 Constitucional, toda vez que en dicho ordenamiento legal no se encuentra contemplada como medida precautorio únicamente como sanción, motivo por el cual dicha suspensión temporal como medida precautoria no esta fundada ni motivada.

VIGÉSIMA.- Por lo que respecta al plazo para que las autoridades administrativas puedan emitir su resolución donde sancionen a los servidores públicos, se propone que ante la falta de regulación de una consecuencia legal de no hacerlo dentro del termino de los treinta días, la autoridad sancionadora pierda por caducidad su derecho para sancionar al servidor publico instrumentado, sino emite su resolución dentro del término de treinta días que establece la ley, y notificar la misma dentro de los plazos que la misma ley establece, tomando su fundamento de lo dispuesto por la ley Federal del Procedimiento Administrativo.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Se propone reformar el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, toda vez que no es acorde a lo establecido por la Constitución Federal, ya que esta impone como sanción para el caso de que el servidor público haya obtenido algún beneficio económico aplicar como sanción dos tantos del beneficio mientras la ley de la materia prevee tres tantos, y como es sabido dicho precepto legal se ha declarado inconstitucional por ir mas halla de lo establecido por nuestro máximo ordenamiento legal.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Se propone que se clarifique que la ley de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sea el Código Federal de Procedimientos Civiles, y no el Código Federal de Procedimientos Penales, hasta en tanto no se cree una ley administrativa especial o se contemple dentro de la misma ley reglamentaria del título Cuarto constitucional todos y cada uno de las etapas del procedimiento dada la autonomía de su naturaleza jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa. Segunda edición. México 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso. Tercera edición. Editorial Porrúa, México 1979.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Segunda edición. Editorial Porrúa, México 1998.

BARRAGÁN, José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda edición. Editorial Porrúa, México 1984.

BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Editorial de Palma. Argentina 1996.

BUNSTER, Álvaro Las responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Editorial Porrúa, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1984.

CÁRDENAS F., Raúl, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes, Porrúa, México.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, Editorial Porrúa. México 2001.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, La Defensa Jurídica de la Constitución en México, Editorial Grupo Herrero. México 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, Tercera edición, México, 1999,

DIEP DIEP, Daniel, El Juicio por Responsabilidad en Materia Fiscal, Editorial Pac. México 2002.

DOMÍNGUEZ VILLA, Antonio, Constitución y Derecho Sancionador Administrativo, Tercera edición. Editorial Mariscal Pons, Madrid, 1997.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo. Trigésima novena edición. Editorial Porrúa, México 2000.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I, Tercera edición, Editorial Porrúa. México 2000.

GARCÍA RAMÍREZ, Efraín, Análisis Jurídico del Delito de Extorsión, Editorial Sista, México 2000.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Segunda edición. Editorial UNAM, México 1997.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Vigésima edición. Editorial Porrúa, México 1999.

HERRERA PÉREZ, Agustín, Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1991.

JUÁREZ, Godolfino Humberto, La Inconstitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa. México 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Editorial Oxford University, Press, México 2000.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1999

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Décima edición. Editorial Porrúa. México 1994

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional Mexicano, Décima novena edición. Editorial Porrúa, México 1983

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Especialización en Materia Procesal Fiscal, México 2000.

## LEGISLACIÓN

Código de Ética de los Servidores Públicos. México 2000.

Código Federal de Procedimientos Civiles. México 2003

Código Federal de Procedimientos Penales. México 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2003.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México 2003.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. México 2003.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. México 2003.

## OTRAS FUENTES

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1996.

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, Diccionario de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México 2003.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, México 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático, Volumen 5, Editorial Oxford University, Press, México 2000

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Volumen 3, Editorial Oxford University, Press, México 2000

MORINEAU DUARTE, Marta, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Romano, Volumen 6, Editorial Oxford University, Press, México 2000.