



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y  
AMBIENTAL**

**“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE  
LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA  
DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
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:**

**MANUEL RODRÍGUEZ CHÁVEZ**

**ASESOR:  
LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO**

**MÉXICO, ARAGÓN**

**SEPTIEMBRE 2011**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres (q.e.p.d):

Raquel Chávez Beltrán y

Odón Rodríguez Medina

Aunque esta Tesis significa el fin de todos los estudios que con su trabajo, esfuerzo, dedicación y esmero me ayudaron a realizar, no tengo palabras para lamentar su ausencia, y que no puedan ver culminado el paso de tantos años de estudio, sin embargo, se que donde estén, ruegan para que continúe con el ejemplo que siempre me dieron de ser honesto, trabajador y respetuoso. Padres, este es un pequeño reconocimiento que les dedico por todo lo que en vida hicieron y dieron por quien tanto los amó y jamás los olvidaré.

Mención especial merece mi esposa **María Luisa Jiménez Platón** y mis hijos **Luis Manuel, Germán Ángel y Carlos Daniel**, de apellidos, **Rodríguez Jiménez**, quienes han sido, son y serán, pilares fundamentales para que este trabajo se haya realizado, a más de ser el motivo de encausar día a día mi superación personal; les dedico la presente Tesis como una pequeña muestra de mi amor por ustedes, pidiéndole a dios me dé la oportunidad de verlos alcanzar este ejemplo. **Los amo.**

A mis hermanos Victoria y Agustín (q.e.p.d.), como olvidarlos, gracias por darme el ejemplo de cultivar y preservar una familia y por la ayuda que en su momento me brindaron, donde se encuentren nunca los olvidaré y seguiré sus pasos.

Mi fraternal agradecimiento a mis hermanas Silvia, Refugio, Guadalupe, Graciela y Laura, por su interés en mi superación personal, por la comprensión que siempre me han brindado y, sobre todo, el apoyo incondicional a lo largo de todos estos años.

Al Lic. Silverio Nochebuena Tello:

Mi más sincero y profundo agradecimiento por su labor al guiar el presente trabajo.

En este espacio pudiera escribir un sin fin de palabras para expresar mi eterno agradecimiento al Lic. Fernando Vázquez Herrera, persona que me impulsó y apoyó para la continuación y culminación del presente trabajo; sin embargo, toda palabra que signifique gratitud, sería insuficiente para decirle lo invaluable que han sido sus ejemplos y consejos, los cuales, en parte, se ven reflejados en la conclusión de esta Tesis; **"gracias por todo amigo"**.

"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES  
EMITIDAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

I N D I C E

I N T R O D U C C I Ó N	I
-------------------------	---

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL	2
1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857	7
1.3 LA LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870	12
1.4 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896	16
1.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1917	22
1.6 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940	24
1.7 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979	29
1.8 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982	37
1.9 LA ACTUAL LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	39

## CAPÍTULO II

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO

2.1	CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO	47
2.2	CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	48
2.3	RESPONSABILIDADES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS	51
2.4	ARTICULOS 109 FRACCIÓN III Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	62

## CAPÍTULO III

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1	OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	66
3.2	INSTAURACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	76
3.3	AUTORIDAD COMPETENTE	83
3.4	LA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN	91
3.5	SANCIÓNES ADMINISTRATIVAS	95

## CAPÍTULO IV

### MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTES EN CONTRA DE SANCIÓNES DISCIPLINARIAS

4.1	MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	100
4.2	RECURSO DE REVOCACIÓN	103
4.2.1	SUSPENSIÓN	108

4.3 JUICIO DE NULIDAD	112
4.3.1 RECURSO DE RECLAMACIÓN	123
4.3.2 RECURSO DE REVISIÓN	124
4.4 LA QUEJA	130
4.5 JUICIO DE AMPARO DIRECTO	139
4.6 JUICIO DE AMPARO INDIRECTO	143
4.6.1 RECURSO DE REVISIÓN DE AMPARO	147
4.7 LA NECESIDAD DE QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO SEA REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	150

## CAPÍTULO V

C O N C L U S I O N E S	153
B I B L I O G R A F I A	157

## INTRODUCCIÓN

Una de las prioridades dentro del desarrollo de la Administración Pública Federal, es el combate a la corrupción, la cual no sólo se extiende entre servidores públicos, sino también concurre entre la iniciativa privada y los particulares, por ello, en un país que busca la modernización, como es México, y específicamente en su sistema legislativo, se propuso a la Contraloría General de la Federación, como la encargada de vigilar el buen uso de la hacienda pública y el combate a la corrupción.

Así, el presidente Miguel de la Madrid, en su mensaje de toma de posesión del 1º de diciembre de 1982, afirmó que los sistemas de administración de recursos del Estado debían perfeccionarse para fortalecer el control y vigilancia de la Administración Pública; que para cumplir con tales propósitos y con la idea de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovería la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, a quien le adjudicaría determinadas facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública centralizada y paraestatal y sancionar o, en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público, por lo que adicionó el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, actualmente 37.

Por ello, el Titular del Poder Ejecutivo mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de la cual se estableció un catálogo de obligaciones para todo servidor público, en dicha



legislación se estableció que su vigilancia y cumplimiento estaría a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedaron facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como económica, apercibimiento, amonestación, destitución e inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración pública, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

En este tenor, es de resaltar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedó como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y aplicarles las citadas sanciones disciplinarias; cabe mencionar, que posteriormente se denominó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, siendo actualmente la Secretaría de la Función Pública.

Por otra parte y continuando con el combate a la corrupción, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual en el orden federal regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; destacando, que ésta preserva los principios relativos al Título Cuarto Constitucional, previniendo la realización de infracciones administrativas en la función pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisan y establecen nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.

De igual forma, provee a las autoridades competentes para aplicar la Ley de los elementos jurídicos necesarios que contribuyan a que éstas ejerzan de manera eficaz su potestad disciplinaria, y que les permitan investigar y sancionar con oportunidad las conductas que atenten contra la correcta prestación del servicio público; por ello, se incluyó como autoridades competentes para aplicar la Ley, entre otras, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los órganos de control interno de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a los tribunales agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación, actualizando, asimismo, la denominación del antes Tribunal Fiscal de la Federación, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, en esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se mantienen las sanciones administrativas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria y se eliminaron las que en la práctica su efectividad resultó insuficiente, tales como el apercibimiento privado o público; preservándose la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica; y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

También se previene que la imposición de las sanciones económicas observe congruencia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por

cuanto a que éstas se establezcan de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero no excediendo de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, estableciendo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos, con la posibilidad de que la autoridad en el desarrollo del procedimiento disciplinario a que alude la Ley, solicite a la Tesorería de la Federación el embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, con lo que se garantizaría el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse.

Por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidades, este se revistió de mayores garantías en favor del presunto responsable; se identificaron con mayor precisión las etapas procedimentales y se fijó el plazo en que deberá resolverse; de igual forma, se señala la duración máxima que tendrá la ampliación de éste, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, por causas justificadas; también se ampliaron los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones, siendo de tres y cinco años dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

Además, los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales, es decir, los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la ley en comento contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permiten la impugnación de los actos sancionadores.

Sin embargo, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevé en su

artículo 47, que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en sus Títulos Segundo y Tercero, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que ha entrañado confusión y desacierto en los medios de impugnación intentados por los afectados durante el trámite del procedimiento administrativo.

Lo anterior es así, en virtud de que la aplicación supletoria del citado código adjetivo, enuncia gran diversidad de remedios intraprocesales, por lo que los presuntos responsables al considerar irregularidades en el transcurso del procedimiento disciplinario, optan por impugnarlas con base en los recursos procedimentales previstos en el referido código supletorio, lo que resulta erróneo, en virtud de que por disposición expresa en la ley, la aplicación supletoria debe ajustarse a la valoración de las pruebas, empero, recurren a diversos medios intraprocesales no contemplados en la Ley, a fin de conseguir que el procedimiento se desarrolle dentro del marco de legalidad.

En este sentido, también existe confusión en cuanto a los medios de impugnación, ya que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de lo que resulta que los servidores públicos sancionados, al interponer el recurso de revocación, lo hacen valer en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además, solicitan la suspensión de la ejecución

de la resolución con fundamento en los artículos 28 de la citada Ley Procedimental y 124 de la Ley de Amparo, por considerarlas de mayor jerarquía, a pesar de que tales legislaciones no se aplican supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que su propio artículo 27 señala que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme al cumplimiento de determinadas reglas.

A mayor abundamiento, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la parte conducente, establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior, es decir, el diverso 27 de la misma Ley disciplinaria, sin embargo, el citado artículo 28, contraviene el contenido del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que éste último precepto legal, prevé los requisitos que se deben cumplir para que se conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado, por lo tanto, es erróneo que se pretenda aplicar supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al procedimiento contencioso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo anterior y tomando en consideración los antecedentes legislativos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el presente trabajo tiene como propósito, brindar un panorama amplio de la forma como se desarrolla el procedimiento administrativo disciplinario, los tipos de sanciones aplicables, así como otorgar una perspectiva de los medios de impugnación aplicables para que las resoluciones emitidas en materia de

responsabilidades administrativas de los servidores públicos se emitan apegadas a la legalidad.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL
- 1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857
- 1.3 LA LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870
- 1.4 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896
- 1.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1917
- 1.6 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940
- 1.7 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979
- 1.8 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982
- 1.9 LA ACTUAL LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

## 1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL

Para que la Corona Española pudiera conservar sus dominios en las distintas Colonias de América, era necesario el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales establecidos por los conquistadores, una de las medidas de control adoptadas para evitar la arbitrariedad, el abuso de poder, el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción en general de los funcionarios coloniales, fue la implantación del Juicio de Residencia.

"Esta Institución nació en España, en el año de 1510, bajo el reinado de Isabel la Católica, al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el Juicio en cuestión".<sup>1</sup>

El Juicio de Residencia, consistía en "la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo"<sup>2</sup>, debe su nombre al tiempo que el funcionario estaba obligado a residir en el lugar en que había ejercido sus funciones, esto con el objeto de realizar las investigaciones necesarias, permitiendo que los particulares presentaran sus demandas por los agravios cometidos por dicho funcionario.

El Juicio de Residencia puede dividirse en dos etapas, en la primera el juez averiguaba de oficio y de manera secreta todo lo referente a la conducta de un funcionario, y en la

---

<sup>1</sup> CARDENAS F., Raúl. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 1992, Porrúa, p. 13.

<sup>2</sup> MARILUZ URQUIJO, José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, serie segunda, número general LXX, Sevilla, España 1952, p. 3.



segunda etapa se recibían las demandas de los particulares, esta juez excepcionalmente era electo por organismos radicados en América, pues por lo regular su designación se decidía en España por el Presidente del Consejo de Indias o si la Residencia era de oficio expedida por Virreyes, Presidentes o Gobernadores, era designado por dichos funcionarios.

A fines del siglo XVIII se comenzó a designar a tres personas con carácter de Juez por cada despacho, pero no desempeñaban su comisión de manera conjunta, a esta práctica el Duque de Alba, le señaló los siguientes defectos: "1) La dificultad de hallar a tres sujetos dignos, cuando para encontrar a uno eran precisos varios informes difíciles de obtener y 2) que el nombrado en primer término acostumbrara beneficiar su comisión excusándose y cediéndola por dinero al segundo, el cual hacía lo mismo en el tercero. El resultado de estos trasposos era que el que en definitiva tomaba la residencia, se arreglaba con el Residenciado para resarcirse de los gastos efectuados y lograr alguna ganancia".<sup>3</sup>

Debido a la precaria situación del Erario Real, la paga para los jueces no era buena por lo que resultaba difícil conseguir a una persona de amplios conocimientos que estuviera dispuesta a trasladarse a lugares distantes para tomar la residencia; así pues, no existió un criterio preciso para elegir a las personas a quienes debía encomendarse las residencias.

Por regla general todo funcionario estaba obligado a dar residencia, Juan de Solórzano da una lista de quienes estaban sujetos a este juicio: "Virreyes, Gobernadores, Políticos y Militares, Gobernadores Intendentes, Intendentes

---

<sup>3</sup> Ibíd. p. 47.

Corregidores, Presidentes de Audiencia, Oidores, Fiscales, Protectores de Naturales, Intérpretes de la Santa Hermandad, Contadores, Factores, Visitadores de Indios, Jueces repartidores, Trazadores de Tributos, Veedores de Funciones, Ensayadines, Marcadores, Fundidores, Oficiales de las Casas de Moneda, Depositarios Generales, Alguaciles Mayores y sus Tenientes, Alféreces Reales, Alcaldes Ordinarios, Fieles Ejecutores, Regidores, Procuradores y Generales, Comisarios de Campo, Mayordomos de la Ciudad, mayordomos del Hospital Real, Escribanos, Oficiales Reales, Correos Mayores, Almirantes, Capitanes, Maestros Pilotos y Oficiales de las Armadas de los Indios".<sup>4</sup>

El funcionario que terminaba un oficio o era trasladado de una plaza a otra tenía la obligación de presentar Residencia, incluso aquellas eclesiásticas que desempeñaban oficios no religiosos y, en el caso de los corregidores que duraban dos años en su cargo, no podían prorrogarse sin haber dado residencia.

No obstante que el referido Juicio podía abrirse en cualquier momento, se procuró que no fuera tan frecuente como para impedir el normal funcionamiento de los organismos coloniales, pudiéndose incluso suspender los juicios si no existiera motivo que obligara a sustanciarlos.

El Juicio se publicaba en los edificios de Residencia para darlo a conocer, incitándose a la población a presentar las demandas que tuvieran contra el Residenciado, asegurándole su protección y amenazando a quien quisiera amedrentarlos o impedir el acceso de un quejoso al tribunal.

---

<sup>4</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 133.

El Juez estaba facultado para solicitar informes de los organismos oficiales, revisar diversa documentación y recibir denuncias anónimas, pero la prueba de más valor era la testimonial, por lo que se tenía gran cuidado de elegir a los testigos que con verosimilitud pudieran saber las causas que se pretendía averiguar, debiendo cerciorarse el Juez de que los testigos no estuvieran en contra del Residenciado, por el rencor de haber sido legalmente castigados por éste; para que los testigos declararan con veracidad se les tomaba solamente juramento, tenían que ratificar y firmar su declaración y sabían del castigo a testigos falsos, en realidad el mayor peligro que se podía presentar era la deshonestidad del Juez puesto que se hallaba en las mejores condiciones para coaccionar a los testigos.

Una vez obtenida y comprobada la información, el juez formulaba los cargos y corría traslado al Residenciado para que presentara su defensa; es de hacerse notar que los cargos debían referirse a hechos determinados, especificándose circunstancias, lugar, tiempo y personas; establecidos los cargos y descargos el Juez dictaba sentencia, pero ésta no era suficiente para revocar las disposiciones injustas, pues era necesario la investigación de la persona que ocupaba el puesto del Residenciado o de su superior jerárquico para dejar sin efecto una disposición, tampoco teniendo intervención el juez en los pleitos juzgados o pendientes en otros tribunales.

Si el Residenciado era absuelto de los cargos, el Juez destacaba su integridad, rectitud, honestidad, etc.: "Por ello algunos Residenciados, previa obtención del permiso necesario, imprimían las sentencias para difundirlas o presentarlas junto con las relaciones de sus méritos y servicios al solicitar

nuevas mercedes"<sup>5</sup>. Pero si el Residenciado era encontrado culpable se le imponía las penas correspondientes que podían ser: multa, inhabilitación temporal o perpetúa, destierro y traslado.

Sin embargo, es de hacerse notar que la inhabilitación perpetua no siempre se aplicaba rigurosamente existiendo casos de personas condenadas a esta pena que más tarde lograron obtener nuevos oficios; y en la aplicación de la inhabilitación temporal, en ocasiones se acortaba el término para beneficiar al condenado, inclusive se permitía el recurso de suplicación ante el Consejo de Indias. En ocasiones se permitía que los funcionarios fueran nombrados para otros cargos antes de que terminara su residencia, lo que motivaba que los agraviados se inhibieran por el temor de sufrir represalias.

Otro inconveniente atribuido al Juicio de Residencia, es el que su excesivo rigor limitaba la autonomía y creatividad de los funcionarios, y que en ocasiones, era aprovechado por personas mal intencionadas que por venganza o ambición intentaban crearle problemas a los funcionarios de gobierno, pero sin duda resultaba preferible que los servidores de la Corona Española estuvieran algo trabados en su movimientos, al dejarlos proceder a su antojo, y además debe tenerse en cuenta que las personas que hubieran levantado falso testimonio también eran castigadas.

En resumen, podemos considerar que el Juicio de Residencia, además de ser un medio de prevención y de control, cumplía con la función social de nivelar en parte a las clases sociales, ya que como sostiene Mariluz Urquijo "La soberbia de los altos funcionarios encontraba un correctivo en el pensar,

---

<sup>5</sup> MARILUZ URQUIJO, José María. *Op. cit.* p. 208

que no obstante sus dorados galardones llegaría el momento en que el indio más desarrapado de su distrito podía exigirle cuentas de sus excesos"<sup>6</sup> y servía también a la libertad de expresión, pues permitía que los gobernados manifestaran su opinión acerca de las gestiones públicas, siendo un instrumento eficaz para sanear la burocracia indiana, probando su valía al ser adoptada en la Constitución Española de 1812 con el nombre de Juicio de Responsabilidad, sobreviviendo a una época de grandes cambios.

## 1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, es uno de los antecedentes más importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Producto de un Congreso Constituyente integrado casi en su totalidad por individuos de ideas avanzadas, esta "Constitución no correspondía en manera alguna al Estado Social del Pueblo Mexicano; pero encerraba los ideales democráticos más avanzados y era, como decía donosamente el gobernante de Aguascalientes, Don Jesús Terán, un bello traje que se nos había hecho sin tomarnos la medida".<sup>7</sup>

Por lo que su entrada en vigor provocó graves reacciones entre los diversos grupos que estaban en pugna por el poder, desatándose una de las guerras fratricidas más crudas que nuestro país ha sufrido.

La debilidad del entonces presidente Ignacio Comonfort (1855-1858) y la transigencia de Conservadores y Liberales,

---

<sup>6</sup> *Ibidem* 294.

<sup>7</sup> TORO, Alfonso. *Compendio de Historia de México*, Trigésima ed. Patria, S. A. México 1987, p. 464.

provocó la guerra de tres años, que termina en 1861, decretándose la suspensión del pago de la deuda pública.

Por otra parte, las tropas francesas de Napoleón III invaden nuestro país para instaurar el 2º Imperio, con el Archiduque Maximiliano de Austria como Emperador, por lo que en realidad esta Constitución rigió sólo aproximadamente 10 años, entre 1867 y 1876, en que hubo cierto respeto a las leyes, pues a la llegada del General Porfirio Díaz, el poder se centraliza en sus manos, quedando la Constitución en segundo plano, sin embargo, lo que resultaba inconcebible es que una Constitución de corte liberal como la de 1857, no contemplara un asunto tan importante y delicado como el relativo a la sanción que debe tener un servidor público de alta jerarquía cuando su actuar sea deshonesto, por lo que en su Título IV, denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", se estableció la relativa a los Diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de despacho, los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República; conviene precisar estos supuestos, por lo tanto, transcribimos los artículos 103 al 108 de la Constitución Política de 1857:

"Artículo 103.- Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables de los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su cargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo cargo.

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 sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común".

"Artículo 104.- Si el delito fuere común, Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán el Congreso como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe".

"Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".

"Artículo 107.- La responsabilidad de delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y un año después".

"Artículo 108.- En demandas del orden civil, no hay freno, ni inmunidad por ningún funcionario público".

Dado que en nuestro sistema jurídico los delitos son clasificados en: del orden común y del orden federal, al emplearse en el artículo 103 de la Constitución la connotación "son responsables por los delitos comunes" y al no hacer referencia a los delitos federales pareciera que los altos funcionarios enunciados, no tuvieran que responder por estos últimos delitos, lo que resultaría un grave error; empero, el maestro Raúl F. Cárdenas explica que "los delitos comunes, se entienden pues en contraposición de los delitos del orden común y del orden federal".<sup>8</sup>

Así pues, de los delitos comunes que cometieran los funcionarios aludidos, tocaba al Congreso, según el artículo 104 erigirse en Gran Jurado y declarar por mayoría de votos si había lugar a proceder contra el acusado, en caso afirmativo este funcionario sería separado de su encargo, pudiendo así ser sujeto a la acción de los Tribunales Comunes, es decir a la acción de los Jueces, pues éstos actuaban sin intervención del Ministerio Público, ya que se consideraba como policía judicial a los jueces de lo criminal que eran los encargados de practicar

---

<sup>8</sup> Ibídem p. 28.



toda diligencia para la comprobación de los delitos e investigar a las personas que pudieran ser responsables o tuvieran relación con el mismo; estas investigaciones se podían llevar a cabo hasta que se dictaba el auto que declaraba cerrada la instrucción.

De los llamados delitos oficiales correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación que declararía a mayoría de votos, si el acusado era culpable o no, en el primer supuesto se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fungiría como Tribunal de Sentencia, con audiencia del reo y del acusador si lo hubiera, para que se procediera a aplicar, a mayoría de votos, la pena que designara.

Es de hacerse notar que antes de 1870, no existía tipificación alguna de lo que sería un delito oficial, tampoco legislación alguna que prescribiera la pena que se habría de aplicar en caso de que se incurriera en algún delito de este tipo, además de que no se contempló en la Constitución de 1857 la obligación a cargo del Congreso de expedir una ley que corrigiera estas fallas tipificando los delitos oficiales, por lo que la disposición del artículo 105 no tenía aplicación alguna.

De igual manera cabe señalar que en aquel tiempo, la Cámara de Diputados era la única integrante del Congreso de la Unión, por lo que en principio, esta Constitución no hace alusión alguna a la Cámara de Senadores, siendo hasta el 13 de noviembre de 1874, cuando se adopta el sistema bicameral.

En resumen, la Constitución de 1857, contempló dos importantes instituciones, la primera de ellas fue el antejuicio o declaración de procedencia, por virtud de la cual no se podía

proceder en contra de un alto funcionario que fuera presunto responsable de un delito común, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en su contra; y la segunda fue el Juicio Político, para aquellos altos funcionarios que incurrieran en la comisión de delitos oficiales. Por último precisa en su artículo 108 que no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario en demandas del orden civil, es decir, en la Constitución de 1857 se contemplaba la responsabilidad civil, penal y política en que pudiera incurrir un alto funcionario.

### **1.3 LA LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870**

Una vez reinstaurada la República y ante la necesidad política de limitar el poder de la Cámara de Diputados, entonces no del todo partidaria del Presidente Juárez, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1870, la Ley del Congreso General sobre delitos oficiales, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 que establece lo siguiente:

"Artículo 1.- Son delitos de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Las conductas mencionadas en este artículo son tan vagas que no pueden configurar delitos propiamente dichos, más bien se establecían situaciones políticas que hacían posibles la

separación de los altos funcionarios de sus cargos, porque éstos hubieran perdido la confianza aparentemente del pueblo. Además en esta ley no se precisa lo que debía entenderse por "puntos de gravedad", lo que permite amplias interpretaciones.

Las faltas oficiales de los altos funcionarios eran definidas en el artículo segundo, en los siguientes términos:

"Artículo 2.- la infracción de la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia, constituyen una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior".

Se presenta nuevamente el problema de decidir cuándo la infracción a la Constitución o Leyes Federales por parte de un alto funcionario, es "en materia de poca importancia", consideramos que el término empleado es tan genérico que fácilmente podrá atribuirse a un funcionario este tipo de conductas.

Las conductas omisivas se consignan en el Artículo 3º:

"Artículo 3.- Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernantes de los Estados, se entiende solo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o Leyes Federales".

Consideramos necesario hacer mención a la forma que debe revestir un conducta para cometer una infracción o delito, que por otra parte ha sido redactada tan vagamente, por dar un ejemplo, basta que se considere que un alto funcionario ha

incurrido en un "ataque a las instituciones democráticas" sin que resultara relevante si fue por medio de una acción o de una omisión. Por lo que respecta a los delitos y faltas oficiales, la diferencia estriba en que la infracción a la Constitución o Leyes Federales sea grave o leve, situaciones que son específicas por la ley, así que todos los conceptos resultan subjetivos.

Para los delitos oficiales, las sanciones establecidas en el Artículo 4º, son la destitución del cargo y la inhabilitación por un lapso no menor de cinco años, ni mayor de diez para obtener el mismo u otro cargo o empleado de la federación. Tratándose de faltas oficiales, atento a lo dispuesto por el artículo se sancionan con la destitución del cargo e inhabilitación por un lapso que no pase de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, según el artículo 6º, la pena se reduce a sanciones a un año de suspensión o inhabilitación. Los sujetos sometidos a este régimen de responsabilidad, eran los enumerados en el artículo 103 Constitucional y el término para exigir esta responsabilidad se comprendía en el lapso de un año.

Declarada la culpabilidad de los funcionarios por delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidas en el desempeño de su cargo, quedaba indemne el derecho de la Nación o los particulares para demandar ante los tribunales competentes las pretensiones económicas que por concepto de daños y perjuicios se hubieren ocasionado como consecuencia de estos delitos, faltas u omisiones. Incluso, el propio ordenamiento consideraba el supuesto de que se le imputara a un funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso se disponía después de ser sentenciado por la responsabilidad oficial, sería

puesto a disposición del Juez competente para que de oficio o a petición de parte, fuera juzgado y sentenciado.

Es necesario, precisar la diferencia entre delitos oficiales y delitos del orden común, los primeros sólo pueden ser cometidos por los funcionarios citados en el artículo 103 constitucional, o sea resulta necesario la calidad de funcionario para poder ser sujeto activo de esta clase de delitos, en cambio, los delitos comunes podían ser cometidos por cualquier individuo, esta diferencia fue recogida por el Código Penal de 1872, que en su Título XI "Tipificaba en sus seis primeros capítulos los delitos que únicamente podían ser ejecutados por funcionarios, a saber: anticipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de los que competen a un funcionario; abandono de comisión, cargo o empleo, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión, y delitos cometidos en materia penal y civil".<sup>9</sup>

Por otra parte, esta ley sólo consideraba brevemente la cuestión procedimental; así el artículo 10 establecía que la acción de la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, concluiría su intervención con dos proposiciones: tratándose de delitos oficiales pudiendo declarar sentencia absolutoria o condenatoria al acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si da lugar o no a proceder.

Respecto al procedimiento aplicable en los supuestos de delitos oficiales, cabe aclarar que cuando se expidió esta ley, no se había adoptado todavía el sistema bicameral, y siendo en los años 1870 a 1874 cuando se reformó la Constitución a efecto de incluir en el Congreso de la Unión a la Cámara de Senadores

---

<sup>9</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op.Cit. p. 161.

por lo que el artículo 105 quedo redactado en los siguientes términos:

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia".

Con esta reforma se sustituyó a la Suprema Corte de Justicia por el Senado, en los procedimientos para determinar las responsabilidades de los altos funcionarios.

Puede concluirse, que ésta Ley resulta imprecisa y deficiente, pues la vaguedad con la que pretende tipificar los llamados delitos oficiales, ofrece potestad casi sin límite para poder actuar contra un alto funcionario. De igual manera la diferencia entre delitos y faltas oficiales, resulta ser meramente subjetiva, pues dependía por completo del criterio imperante en el Congreso para calificar sobre la gravedad de la infracción a la Constitución o a las Leyes Federales.

Por otra parte, consideramos que la sanción de inhabilitación que se contempla en ésta Ley, y desde el punto de vista del órgano que la podía aplicar, o bien se trataba de una sanción política, cuando era aplicada por el Congreso, o de una sanción penal, cuando el Congreso declaraba que había lugar a proceder contra el acusado y era puesto a disposición del órgano judicial encargado de sentenciar, por lo que la inhabilitación, como sanción administrativa no se encontraba prevista en esta Ley.

#### 1.4 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896

Esta Ley, publicada el 6 de junio de 1896, constituye un importante antecedente de nuestro régimen de responsabilidades, pues sirvió de modelos a las legislaciones que en esta materia se promulgaron en 1940 y 1979, la cual consta de 64 artículos contenidos en seis capítulos.

En el capítulo primero titulado "Responsabilidad y Fuero Constitucional de los altos Funcionarios Federales", señala quienes deben ser considerados como altos funcionarios de la Federación, estos son: Diputados y Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Secretarios de Despacho, siendo responsables tanto de delitos comunes en que incurrieron durante el tiempo de su cargo, como por los delitos oficiales que cometieran en el desempeño de sus funciones.

Tratándose del Presidente de la República sólo se le podría acusar por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

También los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación eran considerados como sujetos de responsabilidades pero sólo por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

De la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, de acuerdo con el artículo 4º, debía conocer el Congreso General: "aún cuando dicha responsabilidad se exigía después de que los funcionarios hubieran cesado en su cargo, pero dentro del término que señala el artículo 107, o sea un año" así pues tratándose de delitos comunes, el Gran Jurado

debía declarar la procedencia para que se pudiera actuar penalmente en contra del acusado, ya que los funcionarios mencionados gozaban de fuero desde el día de su elección, y los Senadores y Diputados suplentes, desde el día en que se les llamaba para el desempeño del cargo, los llamados delitos oficiales no se encuentran previstos en esta Ley, sino en el artículo 105 del Código Penal que estuvo urgente hasta que fue derogado por el Código Penal de 1924.

El capítulo segundo de la Ley en estudio, fue denominado "Secciones Instructoras", en él se señaló en la sesión ordinaria del primer año en el primer período, propondrían dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados, y diez en la Cámara de Senadores, de los que se eligieran al azar y en cada Cámara cuatro sujetos para formar las Secciones Instructoras del Gran Jurado, siendo designado Presidente el primer nombrado y Secretario sin derecho a voto el último; los restantes designados permanecerían adscritos a la Gran Comisión para sustituir a los miembros de la Sección Instructora en caso de ser necesario.

El capítulo tercero, bajo el nombre de "Procedimiento en los casos de delito del orden común", regula lo establecido en el artículo 104 de la Constitución de 1857, sin embargo, la denominación no resulta del todo correcta, pues como explica el maestro Raúl F. Cárdenas "la referencia debía ser Delitos comunes y no Delitos de orden común para acentuar la diferencia entre delitos comunes y oficiales y evitar la confusión entre delitos del orden común y delitos del orden federal".<sup>10</sup>

Este capítulo dispone que cuando se pretenda procesar a un alto funcionario que goce de fuero constitucional, o se



instruya en su contra averiguación que lo afecte, los Secretarios darán cuenta del oficio o instancia respectiva, en sesión secreta.

El Presidente de la Cámara popular, turnaba los documentos a la Sección Instructora para que en un término no mayor de 15 días rindiera un dictamen, a no ser que se presentara algún contratiempo, en cuyo caso la Cámara podría autorizar una prórroga a la Sección Instructora, quien estaba facultada para practicar las diligencias necesarias conducentes, o comprobar si el hecho atribuido al alto funcionario estaba calificado por las leyes como un delito; si la existencia de éste estaba justificada, si existían datos suficientes, a juicio de la Sección Instructora, para presumir que el funcionario en cuestión pudiera ser el actor del hecho criminoso, y si en el momento en que se cometió el delito, el funcionario gozaba o no de fuero constitucional. Una vez rendido el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciaba a ésta que debía erigirse en Gran Jurado al día siguiente.

Una vez erigida la Cámara en Gran Jurado, se daba lectura a todo el expediente y se escuchaba al acusador, si lo hubiere, y al acusado y a sus defensores, después se retiraban a efecto de que se pusiera a discusión el dictamen de la Sección Instructora, y por mayoría de votos se declaraba si había lugar o no a proceder contra el acusado, en caso afirmativo el alto funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

El capítulo cuarto, que tiene como título "Procedimiento del Jurado de Acusación", establece que cuando la Cámara de Diputados tenga conocimiento de una acusación por

---

<sup>10</sup> Ibídem p.41.

responsabilidad oficial, turnara el asunto a la Sección Instructora que corresponda, quien será la encargada de practicar cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y sujetarse a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código vigente de Procedimientos Penales del Distrito Federal, una vez contemplado el proceso, la Sección Instructora lo pondrá a la vista por 3 días para el acusador y otros tantos para el acusado, para que presenten sus alegatos de acusación y de defensa dentro de los 6 días siguientes; transcurridos estos términos, con o sin alegatos, se emitirá dictamen en el que se analizarán los hechos y se harán las apreciaciones jurídicas que demuestren la existencia o inexistencia del delito, de la responsabilidad del autor y las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieran.

Terminando el dictamen, la Sección lo entregaba a los Secretarios de la Cámara que, después de erigirse en Jurado, señalaba día de audiencia para que se presentara el acusado y el acusador lo que conviniera según su derecho, y retirados éstos, se procedería a discutir y votar el dictamen propuesto, si el funcionario resultaba absuelto continuaba en su cargo, en caso contrario quedaría inmediatamente separado de él y se le pondría a disposición de la Cámara de Senadores a quien también se remitiría el veredicto de acusación.

En el Capítulo V, que tiene por nombre "Procedimiento del Jurado de Sentencia", se estipulaba que un vez que el Senado hubiera recibido el veredicto, lo turnaría a sus Sección Instructora para que emplazara a acusador y acusado con la finalidad de que presentara sus alegatos en un término no mayor de 3 días, transcurridos éstos la Sección Instructora formularía dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en

el veredicto del Jurado de Acusación; presentado el dictamen a la Secretaría de la Cámara, el Senado se erigiría en Jurado de Sentencia, dándose lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos emitidos ante la Sección Instructora del Senado y al dictamen, concediéndole también la palabra al acusador y al acusado; retirados éstos, se discutía y votaba por mayoría absoluta, el dictamen de la Sección Instructora.

Si además del delito oficial existía alguno del orden común y que se hubiera hecho por la Cámara de Diputados, la declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado por la responsabilidad oficial se pondría a disposición del Juez competente para que conociera el delito común.

Por último, el capítulo VI con el nombre de "Reglas Generales", hace referencia a diversas cuestiones como lo son: el envío de exhortos, la falta de presencia de acusado y acusador, las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos por mencionar algunos.

En resumen, tratándose de la responsabilidad de los altos funcionarios, podemos decir que en materia civil al no existir prerrogativa alguna, se podía demandar a cualquier funcionario para exigirle responsabilidad civil. Los altos funcionarios también eran considerados responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo por los delitos tipificados en los títulos X y XI del Código Penal de 1872, pero no podía procesárseles en tanto no lo permitiera la Cámara de Diputados.

Igualmente, resultaban responsables de los delitos oficiales contemplados en la Ley de 1878 y el Código Penal de 1872, los que cometieran en el desempeño de sus funciones,

consistiendo las penas en: destitución e inhabilitación para desempeñar otro cargo, pero sólo se podía aplicar siguiéndose el procedimiento establecido en los Capítulos IV y V de ésta Ley.

### **1.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 10. de mayo de 1917, quedó establecida la regulación relativa a responsabilidades de los funcionarios públicos, prevaleciente hasta 1982, considerándose como tales a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Secretarios de Despacho, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos oficiales en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Asimismo, se determinó que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales podrían recaer en responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales; de igual forma, se estableció que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Respecto a lo antes expuesto, se dispuso que la Cámara de Diputados erigida en gran jurado y tratándose de delitos comunes, declarararía por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros, si hubiere lugar o no a proceder contra el acusado y en caso afirmativo, éste por ese solo hecho quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes; a excepción del Presidente de la República a

quien únicamente habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores (como sí se tratara de un delito oficial).

Para el caso negativo, "no habría lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso, cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación, no absolvía ni condenaba, únicamente llevaba a cabo o no el acto indispensable para que el inculpado quedara a merced de la potestad judicial común".<sup>11</sup>

Respecto al fuero, se previno que no gozaban de éste los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el período en que se disfrutara de fuero conforme a la ley.

En el conocimiento de los delitos oficiales intervenían las dos Cámaras la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia; en la inteligencia de que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Diputados; de ser así, entonces la Cámara de Senadores iniciaba un verdadero juicio, justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyendo al acusado, para concluir con una declaración que era auténtica sentencia absolutoria o condenatoria, si condenaba habría que aplicar como pena la privación definitiva del puesto y si absolvía ningún otro tribunal se ocuparía del caso,

---

<sup>11</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima ed, Porrúa, México 1993, p. 526.

ejecutoriamente resulto. "La privación del cargo resultaba sin perjuicio de que se impusiera al reo la pena consistente en obtener otro empleo por el tiempo que determinase la ley".<sup>12</sup>

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

Asimismo, se determinó que las resoluciones del Gran Jurado en todos los casos serían inatacables y se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

De igual forma, se establecieron otras prevenciones consistentes en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabría conceder al reo la gracia del indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera a su cargo y dentro de un año después; así como que en demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

## **1.6 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940**

En el artículo 111 de la Constitución Política de 1917 se dispuso que sería el Congreso de la Unión el encargado de expedir con la mayor brevedad la ley reglamentaria, cabe señalar que en su artículo 16 transitorio se disponía que el Congreso empezaría el período ordinario de sus planes el 1º de septiembre

---

<sup>12</sup> Ibídem. p. 528.

del mismo año de 1917, no siendo eso posible sino hasta el año de 1939, cuando se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, y esto en exceso de las atribuciones que en materia penal y procesal penal, se le otorgaron al Presidente Cárdenas según Decreto del 31 de diciembre de 1936.

Esta Ley de Responsabilidades, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940, estaba dividida en seis Títulos que contenían un total de 111 artículos y seis Artículos Transitorios, la cual seguía regulando el Juicio Político por delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y establecía un procedimiento similar al de la ley anterior, en que la cámara de Diputados se integraba en Jurado de Acusación y la de senadores en Jurado de sentencia, imponían las sanciones de: Destitución del cargo e Inhabilitación de 5 a 10 años tratándose de delitos oficiales, la Suspensión del cargo podía ser de 1 a 6 meses y la Inhabilitación hasta por un año.

En esta ley se concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales, asimismo se señaló expresamente la inexistencia del fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en gran Jurado, para dictaminar la procedencia, en caso de declarar que había lugar a proceder contra el acusado, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Sin embargo, es de hacerse notar que al copiarse sin mayor reparo el procedimiento establecido en la Ley de 1896, en que la Cámara de Diputados

estaba facultada para investigar los delitos imputados a un Alto Funcionario desaforado, para ponerlo a disposición del Juez competente, se pasa por alto lo establecido en la Constitución de 1917 en el sentido de que la acción penal corresponde sólo y exclusivamente al Ministerio Público.

Ahora bien, el Código Penal de 1929, definía los delitos cometidos por los funcionarios públicos, incluso los delitos oficiales, pero el Código de 1931 que derogó al del 29, si bien en su Título Décimo definió en varios capítulos los delitos que acogió bajo la común denominación de "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", omitió toda referencia a los delitos oficiales.

Al formularse la ley de 1940 y teniéndose la experiencia anterior, se consideró la distinción constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales tomándose todas las figuras que el Código Penal del 31 tipificaba como "Delitos cometidos por los Funcionarios Públicos", y en el artículo 6º transitorio se disponía:

"Se derogan en cuanto se opongan a la presente, todas las leyes y disposiciones de carácter federal, referentes a responsabilidades de funcionarios y empleados públicos".

Por lo que, teniéndose en cuenta el principio general de derecho recogido en el artículo 9º del Código Civil, que señala "la ley solo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior", se entienden derogadas las disposiciones del Código Penal aplicables como delitos comunes a los Altos Funcionarios.



En el artículo 2° de la ley en estudio, se enumera quienes serían considerados como Altos Funcionarios de la Federación, añadiéndose, además de los previstos en el artículo 108 Constitucional a los jefes de Departamento Autónomo (Departamento del Distrito Federal o Central, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento Forestal, de Caza y de Pesca, etc.).

En el capítulo II, en el que se alude a "Los Delitos y Faltas Oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales", se establecía lo siguiente:

"Artículo 18.- Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, los no comprendidos en el artículo 2° de esta ley", haciéndose una larga lista de los distintos tipos tomados del Código Penal del 31. De todo lo anterior resultaba que solamente podían ser sujetos activos de los delitos descritos en el citado artículo 18, aquellos funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito no comprendidos en el artículo 2° de esta Ley, otorgándose una absurda inmunidad para los altos funcionarios de la Federación por los delitos (oficiales) descritos en el artículo 18, y que equivocadamente se atribuyen sólo a los demás funcionarios.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los "demás funcionarios" se estableció en el artículo 70, que si el funcionario o empleado desempeñaba labores que no se pudieran abandonar sin causar graves perjuicios y trastornos a los servicios públicos o al interés general, comprobado el delito si mereciera sanción corporal, y existiendo la presunta responsabilidad del funcionario o empleado acusado el Juez que

conociere del asunto se dirigiría a la autoridad de quien dependa el nombramiento de aquel, decretando la aprehensión del funcionario o empleado y pidiéndole lo pusiese a su disposición, pudiendo acordarse la petición del Juez en un término de 24 horas o del tiempo estrictamente indispensable para cubrir los servicios que el inculpado tenga a su cargo. Fuera de este caso el Juez podía directamente mandar cumplir la orden de aprehensión.

Es preciso señalar que el órgano encargado de juzgar sobre la conducta de estos funcionarios o empleados públicos, era un Jurado de Responsabilidades integrado por:

1.- Un representante de los servidores públicos de la Federación del Distrito Federal, Territorio o Estado.

2.- Un representante de la prensa.

3.- Un profesionista que no sea funcionario o empleado público.

4.- Un profesor.

5.- Un obrero.

6.- Un campesino; y

7.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y de la Defensa, el Juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, siendo inatacables sus

veredictos y solo eran apelables las sentencias condenatorias que dictaran los Jueces en cuanto a la sanción impuesta.

En opinión del maestro Raúl F. Cárdenas "Los Constituyentes de 17 pensaron que de esta suerte se podía combatir con mayor eficacia la corrupción, mal endémico de nuestro país, y confiaron que el propio pueblo sería implacable contra los corruptos"<sup>13</sup>, sin embargo el Jurado Popular resultó contraproducente por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos.

En el artículo 103 de la Ley en comento, se hace referencia al enriquecimiento inexplicable señalando que si algún funcionario o empleado público se encontraba en posesión de bienes, fuera por sí o por interpósita persona, y que excedieran de sus posibilidades económicas, el Ministerio Público procedería a la investigación del origen de dichos bienes, asegurándose estos.

Otra cuestión relevante era, en lo relativo a la obligación que todo funcionario o empleado público tenía de hacer la manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República, del Distrito Federal o del Estado respectivo, dentro de los 60 días a partir de que tomaba posesión del cargo, si transcurrido el plazo mencionado no se cumplía con esta obligación, quedaba sin efectos el nombramiento, también debía presentarse manifestación de bienes dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del cargo, ya que de no hacerse, el Ministerio Público procedería a la investigación del patrimonio del infractor.

---

<sup>13</sup> LANZ CARDENAS, José Trinidad. Op. Cit. p. 86

## 1.7 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979

La segunda ley vigente al amparo de nuestra actual Constitución, fue la del 27 de diciembre de 1979, denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, consta de 92 artículos contenidos en cinco Títulos, y sólo dos Artículos Transitorios que a la letra dicen:

"1º.- La presente ley estará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

"2º.- Esta ley deroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940".

No se legisló nada respecto de los procesos que se encontraban pendientes de resolución al entrar en vigor la ley en cuestión, lo que determinó que al derogarse la ley de responsabilidades del 40 y que contenía los tipos tomados del Código Penal del 31, los Jueces tuvieran que decretar la absoluta e inmediata libertad de aquellos funcionarios que hubieren incurrido en delitos de responsabilidad oficial, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penal Federal.

Tampoco se estableció lo referente a la designación del Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales, lo que hacía prácticamente inaplicable la ley.

El artículo 2º de esta ley incurrió en otro error al ir más allá de lo que expresamente dispone la Constitución, considerando que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales no sólo deberían responder por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, sino además de los delitos y faltas tipificadas en esta ley, lo que aunado a la ambigüedad con que fue redactado el artículo 3º, que definía los delitos oficiales, daba como resultado una situación de extrema vulnerabilidad a la soberanía de los Estados. El referido artículo 3º dice lo siguiente:

"Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

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

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

III.- El ataque a la libertad del sufragio.

IV.- La usurpación de atribuciones.

V.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno de varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VI.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tengan carácter delictuoso, conforme a otra disposición legal que las defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas".

Ningún Gobernador podría defenderse ante tan aberrante disposición. Además la última parte de la fracción VIII, contravenía lo establecido en la Constitución, pues esta señalaba que después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes, es decir, con una misma conducta se podía incurrir en un delito oficial y en un delito común; mientras que en esta fracción VIII resulta claro que sí un hecho se adecua a un delito común desaparecerá el delito oficial, aunque queda la duda de sí ésta sólo se aplica a la fracción VIII o se extiende a los supuestos de las siete fracciones anteriores.

No se corrigió el subjetivismo con que la ley de 1940 diferenciaba los delitos de las faltas oficiales, pues estos eran definidos en el artículo IV como "Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo".

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de concluido aquél, teniéndose por exigida la responsabilidad desde el día en que las autoridades, los partidos, las asociaciones políticas o los particulares se dirigían a la Cámara de Diputados formulando acusación que debería ser ratificada ante alguno de los secretarios de esa Cámara, o de la Comisión Permanente, lo que resultaba acorde al procedimiento establecido para los Altos Funcionarios, pero no encuentra justificación alguna en el caso de los delitos oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a los delitos comunes, la prescripción se sujetaba a las reglas establecidas en el Código Penal. Se establecieron como sanciones, por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de 5 años, ni mayor de 10 años, y por las faltas oficiales, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

Ahora bien, en la exposición de motivos de esta ley, se hace mención a la necesidad de que se otorgue idéntico tratamiento a todos los sujetos de una relación jurídica e incluso se afirma que "la igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia y que, con tal propósito desaparece en la tipificación el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables". No obstante los delitos

oficiales de referencia, recibieron un trato distinto según sean cometidos por los altos funcionarios o por los demás funcionarios y empleados, pues se establecieron dos procedimientos distintos; en efecto, en el caso de que el delito oficial fuera cometido por un alto funcionario, será el Senado el encargado de conocer, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrirse la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados; si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias convenientes y de oír al acusado, que éste era culpable, quedará privado de su cargo, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro, de los delitos oficiales de los demás funcionarios o empleados conocía un Jurado Popular en los términos que establecía el artículo 20 Constitucional, por lo tanto eran competencia del Poder Judicial, aplicándose, en consecuencia dos criterios distintos, pues en el Juicio Político, propio de los altos funcionarios, no resultando de relevancia los problemas de tentativa, participación, etc., es un juicio de opinión pública que juzga políticamente si un funcionario ha perdido la confianza y debe ser separado de su encargo, es decir, debe ser resuelto con un criterio político, pudiéndose tratar de una persona con múltiples virtudes, pero incapaz políticamente, de actuar en bien de la Nación. En el procedimiento judicial aplicable a los demás funcionarios y empleados de la Federación, debían seguirse todas las instituciones de derecho penal, como la tipificación, antijuridicidad, culpabilidad, etc., por ser los jueces penales los encargados de substanciar el procedimiento, y el Jurado Popular debía de resolver, según lo establecían los artículos 63 y 64, creándose una situación de desigualdad en la aplicación de la ley.



Por lo que hace a la integración de los Jurados de Responsabilidades, se ordenaba en el artículo 70, el establecimiento de "un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, en cada lugar que estos residieran y, de igual manera, un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal por cada uno de los Juzgados de primera instancia en materia penal del Distrito Federal, sujetándose para su integración, competencia y procedimiento, a las disposiciones de los Códigos de Procedimientos Penales respectivos, y a las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal".

El Jurado de Responsabilidades se conformaba por siete individuos, a saber:

I.- Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso.

II.- Un representante de la prensa.

III.- Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público.

IV.- Un profesor.

V.- Un obrero.

VI.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Y se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir y ser vecino del lugar, delegación o municipio en que radique el Juzgado de Distrito, o del orden común que haya instruido el proceso, un año antes por lo menos, del día en que se publiquen las listas definitivas del Jurado.

El artículo 75, disponía que para la integración del Jurado Federal de Responsabilidades se estaría, entre otras disposiciones, a las siguientes:

I.- En la segunda quincena del mes de noviembre de los años impares, se formarán en cada Juzgado de Distrito con jurisdicción en materia penal, siete listas, por separado, de las personas que figuren en las listas relativas al lugar, delegación o municipalidad de la residencia del Juzgado, formadas para la integración del Jurado Popular Federal, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que comprendan los nombres de las personas que pertenezcan a cada una de las actividades a que se refieran las siete fracciones del artículo 71 de la presente ley, con los demás datos que exija dicha Ley Orgánica.

Un error más en esta ineficiente ley, es la consistente en que su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 4 de enero de 1980, y toda vez que en los artículos transitorios no se regulaba nada respecto a la integración del Jurado Popular que debiera formarse en la segunda quincena de el mes de noviembre de los años impares, es decir, en noviembre de 1981, dos años después, lo que quizás resultó ser una suerte.

En resumen, esta ley elaborada con extrema insuficiencia y falta de cuidado, en la que el Legislador no

pudo diferenciar de manera clara y precisa entre responsabilidades de índole político o penal, no hizo distingo alguno acerca de las responsabilidades de carácter administrativo, por lo que en consecuencia, la sanción de inhabilitación aquí contemplada, pudiera considerarse como una sanción penal o política, no administrativa.

### **1.8 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1982**

Con la intención de superar una deficiencia que se había mostrado en nuestra legislación: la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y civil; se reformaron y adicionaron diversos preceptos de nuestra Carta Magna, fundamentalmente en el Título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo (artículos 22 y 73 fracción VI base 4a. 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134), estableciéndose las bases de la responsabilidad administrativa en las que se incurre por actos u omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia que deben orientar a la Administración Pública para garantizar el buen servicio público.

Se reformaron el Título Décimo del Código Penal, lo relativo al daño moral del Código Civil y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, todo esto para proporcionar el marco jurídico adecuado para la renovación moral de la sociedad, postulada por el Licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República, y cuya finalidad anunciada, era prescribir la corrupción que caracterizaba al sistema político mexicano.

Así se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1983, constando de 90 artículos, contenidos en cinco Títulos, que se subdividen a su vez en varios Capítulos y cuatro Artículos Transitorios.

Entre otras innovaciones, la ley en cuestión establece un procedimiento administrativo completamente autónomo del político y del penal, permitiéndose así, una vía más expedita para sancionar y prevenir conductas que afectan el buen funcionamiento de la Administración Pública, sin que se impida que en el caso de que dicha conducta también tenga carácter de delito, sea sancionada conforme a la legislación penal.

En esta ley, se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el Legislador y que sujetan a todo servidor público a su observancia, siendo los encargados de vigilar su cumplimiento los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades, los que estarán facultados para imponer sanciones disciplinarias tales como: apercibimiento privado o público; amonestación igualmente privada o pública, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica.

La entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente Secretaría de la Función Pública, es la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurren por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias; dichas sanciones, además de las mencionadas podrán ser destitución de cualquier servidor público y sanción económica de hasta tres tantos el monto del beneficio

económico obtenido o del daño causado por su comportamiento, sin importar que exceda de cien veces el salario mínimo, e inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años cuando se cause daño económico o se obtenga un lucro mayor de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

En el Procedimiento Administrativo, los servidores públicos tienen oportunidad de ser debidamente escuchados y se contemplan recursos administrativos de agotamiento optativo que permiten la impugnación de los actos de autoridad, sin perjuicio de la intervención del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de que conozca de las controversias que suscitan los actos disciplinarios.

En esta ley, se establece un régimen de Responsabilidad Administrativa que abarca al personal de los Poderes de la Unión y de las Organizaciones Descentralizadas, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimilados a estas y fideicomisos públicos; asimismo, en su artículo 71 establece que las resoluciones a través de las cuales se impongan sanciones disciplinarias podrán ser impugnadas por el servidor público sancionado mediante el recuso de revocación que se interpondrá ante la propia autoridad entro de término de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del fallo sancionador; de igual forma, en el artículo 73 se prevé que la resolución que resuelva el recurso de revocación será impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## 1.9 LA ACTUAL LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Con el propósito de prever circunstancias donde se pueda presentar la corrupción administrativa, así como modificar los instrumentos legales donde existan omisiones o imprecisiones que abran ese tipo de circunstancias, "La existencia de lagunas legales, una mala tipificación de las conductas que pueden dar origen a responsabilidades, la presencia de inconsistencias o de contradicciones en los ordenamientos legales, que pudieran favorecer el desarrollo de la corrupción", el Legislador consideró necesario diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia, sino "operativamente viables" de observar y vigilar; por ello, consideró necesario establecer en un sólo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Asimismo, el Legislador previó la elaboración de códigos de ética en las dependencias y entidades federales, con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales; fortaleciendo a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente de la Función Pública, para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, por lo que amplió los plazos de prescripción para sujetar a procedimiento a los servidores públicos, estableciendo por primera vez, el embargo precautorio, a través la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones.

De igual forma, el Legislador en concordancia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que estatuye que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, y considerando que las antedichas modalidades deben desarrollarse en ordenamientos legales que regulen los aspectos específicos de cada una de ellas, planteó la conveniencia de que las responsabilidades administrativas y políticas exigibles en el ámbito federal, actualmente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulen en cuerpos legales distintos.

A tal efecto, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de marzo de 2002, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual en el orden federal regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; destacando, que ésta preserva los principios relativos al Título Cuarto Constitucional, previniendo la realización de infracciones administrativas en la función pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisen o establezcan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, que den transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.

De igual forma, provee a las autoridades competentes para aplicar la Ley de los elementos jurídicos necesarios que contribuyan a que éstas ejerzan de manera eficaz su potestad disciplinaria, y que les permitan investigar y sancionar con oportunidad las conductas que atenten contra la correcta

prestación del servicio público; por ello se incluyó como autoridades competentes para aplicar la Ley, entre otras, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los órganos de control interno de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a los tribunales agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación, actualizando, asimismo, la denominación del antes Tribunal Fiscal de la Federación, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además, en esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se mantienen las sanciones administrativas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria y se eliminaron las que en la práctica su efectividad resultó insuficiente, tales como el apercibimiento privado o público; preservándose la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica; y, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por otra parte, en esta Ley se establece que en tratándose de infracciones graves se impondrá al responsable, además de la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio, la destitución del puesto, y se prevén expresamente los incumplimientos a las obligaciones de los servidores públicos que en todo caso dan lugar a cometer infracciones graves para los efectos de la Ley.



También se previene que la imposición de las sanciones económicas observe congruencia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a que éstas se establezcan de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero no excediendo de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, estableciendo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos, con la posibilidad de que la autoridad en el desarrollo del procedimiento disciplinario a que alude la Ley, solicite a la Tesorería de la Federación el embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, con lo que se garantizaría el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse.

Por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidades, este se revistió de mayores garantías en favor del presunto responsable; se identificaron con mayor precisión las etapas procedimentales y se fijó el plazo en que deberá resolverse; además, se señala la duración máxima que tendrá la ampliación de éste, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, por causas justificadas; de igual forma, se ampliaron los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves y el de tres años para las infracciones que no lo sean.

Por otra parte, en el artículo 25 se establece que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; también,

que las resoluciones dictadas en el recurso de revocación serán impugnables ante dicho órgano jurisdiccional.

Finalmente, se estableció expresamente el ordenamiento legal que se debe aplicar supletoriamente en los procedimientos administrativos regulados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para lo cual se ordena que en todo lo no previsto en éstos, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; a consideración del suscrito, tal aplicación supletoria puede entrañar confusión y desacierto en los medios de impugnación que hagan valer los afectados durante el trámite del procedimiento administrativo disciplinario.

Lo anterior es así, en virtud de que en el citado código adjetivo, se enuncian diversos remedios procedimentales, que pareciera, pueden hacer valer los presuntos responsables al considerar irregularidades durante el desahogo del procedimiento administrativo, lo que resulta erróneo, en virtud de que por disposición expresa del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles, sólo puede aplicarse supletoriamente al procedimiento administrativo disciplinario para la valoración de las pruebas.

En este sentido, también existe confusión en cuanto a los medios de impugnación, ya que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas

directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que se presta para que los servidores públicos sancionados al interponer el recurso de revocación, lo hagan valer en términos del Código Fiscal de la Federación, además de que si solicitan la suspensión de la ejecución de la resolución, lo harán con fundamento en los artículos 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o hasta con fundamento en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que exige menores requisitos que aquellos dispositivos legales; empero, tal aplicación supletoria sería errónea, ya que tales cuerpos legales no son aplicables supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por que su propio artículo 27, señala que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme al cumplimiento de las reglas establecidas en el propio numeral.

A mayor abundamiento, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la parte conducente, establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo el diverso 27 de la propia Ley disciplinaria; no obstante lo anterior, se considera que el citado artículo 28, violenta el contenido del precepto 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que éste precepto legal, prevé los requisitos que se deben cumplir para que se conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado, por lo tanto, es inexacto que se pretenda aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de manera supletoria al procedimiento contencioso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## CAPÍTULO II

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SERVICIO PÚBLICO

2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

2.3 RESPONSABILIDADES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.4 ARTÍCULOS 109 FRACCIÓN III Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

## 2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

El Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que se realizó al Título IV de la Constitución Federal en diciembre de 1982, al fijar las bases de regulación de la relación entre el Estado y sus respectivos trabajadores, atribuyendo la calidad de servidor público, con un enfoque diferente entre el "Derecho Laboral y Laboral Burocrático", sujetándolo a un Código de conductas, mismo que actualmente se encuentra establecido en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que puede considerarse que "servidor público se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin alguna distinción de la Dependencia u Órgano que desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión".<sup>14</sup>

Así tenemos, que en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "*...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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones*".

Este ordenamiento establece los sujetos a las responsabilidades por el servicio público, siendo estos los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial-Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión. El Presidente de la República goza de inmunidad para el periodo de su encargo y aunque con ello se lesiona el principio democrático, se mantiene este privilegio por estimarse peligroso para la seguridad nacional el darle trato igualitario

---

<sup>14</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa, México 1996, p. 56.

en la ley a quien tiene a su cargo la representación del Estado Nacional.

En este sentido, por el hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado se tendrá el carácter de "servidor público", ya sea que se desempeñe como resultado de una elección, por un nombramiento de carácter administrativo o designación de cualquier naturaleza.

En este mismo orden de ideas, podemos agregar que el servidor público es toda persona que participa en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial que se contempla en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus 24 fracciones, las cuales son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función; a mayor abundamiento, el artículo 2° de dicho cuerpo de leyes, agrega que "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales", que implican una serie de obligaciones y responsabilidades.

Es de concluirse, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el concepto de "servidor público", engloba absolutamente a todas aquellas personas que trabajan no sólo en la administración pública federal, sino en los poderes Legislativo y Judicial, dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la federación.

## **2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD**

El término de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas, existen diversas teorías que explican sus fundamentos y alcances, prácticamente todas las teorías del derecho

coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del lenguaje jurídico, también se utiliza en otras materias como la ética, la religión y en general en el lenguaje ordinario, para poder determinar el significado de responsabilidad, es necesario hacer alusión a aquellos usos del concepto en cuestión y que de alguna manera están presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

"La expresión surge del latín *respondere*, que significa -estar obligado-"<sup>15</sup>, también significa prometer, merecer o pagar, así, *responsalis* quiere decir el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) alude al obligado a responder de algo o alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, la palabra más antigua de obligación.

El uso moderno de responsabilidad en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de *respondere* y *spondere*, puede tener varias acepciones, entre las cuales podemos señalar: 1) como deberes de un cargo (presupone cierta discrecionalidad), 2) como causa de un acontecimiento, 3) como merecimiento, reacción o respuesta (responder de algo o pagar por algo), y 4) como capacidad mental (ser responsable de los actos de uno).

El significado que recoge la dogmática jurídica es, que un individuo cuando, de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado; en este sentido la responsabilidad presupone un deber, del cual debe responder el individuo, sin embargo, no debe confundirse con él, el deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

---

<sup>15</sup> BOFFI BOGGERO, Luis María. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, ed. Deriskill, S.A., Buenos Aires Argentina, p. 790.

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella, aquella señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de esta. **La responsabilidad es**, en este sentido, una obligación de segundo grado, aparece cuando la primera no se cumple, esto es cuando se comete un hecho ilícito o una falta. "La responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado".<sup>16</sup>

De ahí que es responsable de un hecho ilícito o falta, aquél individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Por regla general, el autor de un delito o falta, y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un ilícito o de una falta es su autor. En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del ilícito o de la falta y que otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción correspondientes, de conformidad con una norma jurídica.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como objetiva o absoluta; en el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado como responsable, supone culpa por parte del autor del delito o falta; eso es, las consecuencias de la sanción se aplican al responsable cuando tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió; a la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el acto o misión se realice, con o sin culpa del autor, para que se apliquen las consecuencias de la sanción al individuo considerado responsable.

Responsabilizarse, será responder por los propios actos, es decir, estar obligado a satisfacer la pena o sanción correspondiente a un daño o culpa, de esta misma interpretación, responsable es aquel que está

---

<sup>16</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Décimo Séptima ed. Porrúa, México 1993, p. 219.



obligado a responder de ciertos actos particulares. En materia administrativa se enmarcan como causas de responsabilidad el incumplimiento de alguna de las obligaciones anotadas en las 24 fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales veremos más adelante.

### **2.3 RESPONSABILIDADES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Los trabajadores al servicio del Estado se colocan en una situación especial por participar en el ejercicio de la función pública, por lo que también se sujetan a una regulación jurídica especial y en consecuencia, cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone se hacen acreedoras a sanciones de distintas naturalezas. "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal".<sup>17</sup>

En el mismo sentido nos dice el jurista José de Jesús Orozco Henríquez, "El artículo 109 Constitucional, establece con mucho mejor 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 sus respectivas competencias, 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 el artículo 111 Constitucional, alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y

---

<sup>17</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, cuadragésimo tercera ed. Porrúa, México 2003, p. 169.

distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de aplicarlas también varían, según el tipo de responsabilidad".<sup>18</sup>

De esta manera, cuando el servidor público lesiona valores protegidos por leyes penales, la responsabilidad será penal, y por lo tanto, los procedimientos y sanciones serán de esa misma naturaleza; cuando el servidor público en el desempeño de sus funciones de gobierno lesione intereses públicos o el buen despacho de los asuntos incurrirá en responsabilidad política, cuando en el desempeño de su cargo incumpla con las obligaciones impuestas para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, se incurrirá en responsabilidad de carácter administrativo, y por último, cuando con su actuación produzca un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares y conforme a lo establecido en el artículo 1910 del Código Civil Federal, tendrá obligación de resarcirlo.

Así pues, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está integrado por cuatro tipos de responsabilidades; la política, la penal, la civil y la administrativa, regulada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mientras que las responsabilidades civil, penal y política son reguladas por sus respectivas leyes, y que a continuación examinaremos.

**a) Responsabilidad civil.-** La responsabilidad civil, según el maestro Rafael de Pina, "Es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder".<sup>19</sup>

En el Título IV Constitucional, que es donde se establecen los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores

---

<sup>18</sup> OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ed. Porrúa, México 1984, p. 115.

<sup>19</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, trigésimo tercera ed. Porrúa, México 2004, p. 442.

públicos, no se define a la responsabilidad civil, sin embargo, se refiere a ella en el antepenúltimo párrafo del Capítulo III, que establece: "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia", de lo que se infiere que la responsabilidad civil puede generarse a cargo de cualquier servidor público.

Al respecto señala el jurista Orozco Henríquez "Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente".<sup>20</sup>

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio sin causa justa, por lo que cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurrirá en responsabilidad en términos del artículo 1910 del Código Civil Federal.

Por nuestra parte, consideramos que si los servidores públicos actúan manifestando la voluntad del órgano y no la propia, los daños que ocasionen deben ser imputados al propio órgano para que responda por ellos, aunque internamente exija que su empleado que causó el daño, cubra las cantidades pagadas; al respecto señala el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: "El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen porqué soportarla".<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *Op. Cit.* p. 125.

Pero de conformidad con el artículo 1928 del Código Civil, el Estado sólo responderá de manera subsidiaria, al establecer: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sea suficiente para responder del daño causado".

Ahora bien si la responsabilidad civil, se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y este la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que éstas disposiciones sean aplicables en las relaciones de Estado-Trabajador, se concluye que la responsabilidad de los servidores públicos sólo se puede generar frente a los particulares, y si bien es cierto, en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, se producirá la obligación de resarcirlos únicamente en el ámbito administrativo; así por ejemplo en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se establece que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que le sean imputables, responsabilidad que se exigirá en la vía administrativa.

"Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación".

---

<sup>21</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Derecho Administrativo, Segundo Curso, ed. Limusa, México 1989, p. 167.

De tal manera que la responsabilidad de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que cause daño a los particulares; este concepto lo reafirma Soberanes Fernández cuando escribe: "...cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público".<sup>22</sup>

Del concepto expuesto, se deduce que la responsabilidad civil se integra por los siguientes elementos: sujeto, conducta y nexos causal.

Con relación al sujeto podemos decir que para que se trate de una responsabilidad oficial, es indispensable que el daño se produzca en el ejercicio de sus funciones, pues si el daño se produce cuando el agente actúa sin estar investido de su cargo, no obstante que se genere responsabilidad, no le será imputable en su carácter de servidor público, es decir, aunque en ambos casos el causante directo sea la persona física, el afectado sólo tendrá a su favor como responsable subsidiario al Estado, en caso de que el sujeto actuara en ejercicio de funciones públicas.

Respecto al elemento conducta, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de los que la ley establece u omisa de los que ordena, independientemente de que sea dolosa o culposa; es más el Código Civil no hace referencia a la licitud o ilicitud de la conducta, basta con que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.

Por lo que hace al elemento daño, resulta claro que sin éste, no puede generarse la responsabilidad, ya que no habrá nada que resarcir. Tal daño puede ser material o moral, el Código Civil Federal señala que:

---

<sup>22</sup> SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, ed. Porrúa, México 1994, p. 136.

"Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación".

Y el artículo 1916 del mismo ordenamiento, establece:

"Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas".

Por último, debe existir una nexa causal entre la conducta y el daño, es decir, el daño se debe producir precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por causa distinta o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Resumiendo, la responsabilidad civil de los servidores públicos se genera sólo frente a los particulares, por lo daños que aquellos les ocasionan en el ejercicio de sus funciones y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil.

**b) Responsabilidad penal.-** De acuerdo con lo que establece el artículo 109 Constitucional en su fracción II: "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Código Penal Federal se comprenden en los Títulos Décimo, Decimoprimer y Decimosegundo (artículos 212 a 227), las diversas figuras delictivas en las que el sujeto activo tiene la calidad de servidor público, pero, acorde con las reglas de participación, el artículo 212 dispone: "Se impondrán las mismas sanciones

previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente", quedando comprendidas así todas aquellas personas que aun no siendo servidores públicos participan en la misma comisión del delito, así lo señala el jurista Alvaro Bunster "La reforma de acuerdo con la creciente imbricación que en la realidad de hoy se da como hemos dicho entre la conducta delictiva del servidor público y la del privado, ha captado en las mallas de la ley penal a éste último, no sólo en su condición de sobornante, como hasta ahora lo hacía en el delito de cohecho, sino en muchas otras previsiones: a) son frecuentes las figuras delictivas, casi todas figuras incorporadas al Código por obra de la reforma, en que se prevé la conducta punible del servidor público como efectuada por si o por interpósita persona...",<sup>23</sup> los 11 delitos en que pueden incurrir los servidores públicos son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito; para los que se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar; en común estos tipos penales protegen la incorruptibilidad en el gobierno federal, este respecto nos dice Alvaro Bunster: "Se conviene que el bien jurídico ofendido por los delitos ministeriales es la administración pública, la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer o actividad en que ella consiste".<sup>24</sup>

Otro punto interesante es el relativo a la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando incurrían en conductas delictivas en el tiempo de su encargo.

---

<sup>23</sup>BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad Penal del Servidor Público, ed. Porrúa, México 1994, p. 16.

<sup>24</sup>Ibidem, p. 13.

Esta protección constitucional, denominada fuero, es un privilegio que en materia penal se otorga para proteger el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y consiste en que no se puede procesar penalmente a ese tipo de servidores públicos si no se cuenta con autorización de la Cámara de Diputados, lo que se conoce en la actualidad como Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional, de acuerdo al artículo 111, son: "...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 Electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral...", igualmente gozan de protección los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en estos casos, la declaración de procedencia se enviará a la legislatura local que corresponda, para que, con base en su soberanía, resuelva lo procedente.

Con relación al Presidente de la República, la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre la responsabilidad penal.

**c) Responsabilidad política.-** La responsabilidad política es definida como "La obligación que tienen los miembros del gobierno de rendir cuentas de su actuación política ante un órgano público competente, señalado en la Constitución, y de cesar en sus cargos por decisión de dicho



órgano".<sup>25</sup>

La fracción I del artículo 109 constitucional establece: "Se impondrá, 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 o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Enumerándose en el precepto 110 a los sujetos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, estos son: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

Al respecto nos comenta Orozco Henríquez "La ampliación de los sujetos del juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales, también de alto nivel que independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o

---

<sup>25</sup>MARTÍNEZ SILVA, Mario. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III, ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas A.C., México 1986, p. 409.

de lo que al respecto opine el Presidente de la República, durante su gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales a su buen despacho".<sup>26</sup>

Resulta pues, evidente que se trata de servidores públicos de alto rango que tienen facultades de gobierno y administración y cuya actuación trasciende en los intereses públicos fundamentales, por lo que cualquier servidor público podría incurrir en este tipo de responsabilidad.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, también son sujetos de responsabilidad política a nivel federal por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo a fin de que la Legislación Local resuelva en definitivo. A este respecto resulta muy interesante comentar el punto de vista del jurista Orozco Henríquez que dice: "Hay además, una innovación en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. De este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución Federal o de una ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de este, que se establece, en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario estatal".<sup>27</sup>

Las sanciones aplicables se encuentran previstas en el tercer párrafo del artículo 110 Constitucional, y pueden ser la destitución y la inhabilitación, "De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía (ya

---

<sup>26</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. Op. cit. p. 118.

<sup>27</sup> Ibídem

sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política".<sup>28</sup>

Siendo el juicio político propio de servidores públicos de alta jerarquía, que desempeñan funciones también políticas, lógico es que se atribuya a un cuerpo político su conocimiento, por lo que el juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión.

**d) Responsabilidad administrativa.-** Por último, otra de las responsabilidades en que puede incurrir un servidor público es en las de carácter administrativo, previsto en el artículo 109 fracción III constitucional que establece: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por sus actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"; acorde con esto, el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se denomina "Responsabilidades Administrativas", iniciando con la delimitación del ámbito personal de validez del ordenamiento e instituyendo el código de conducta ético en el servicio público.

Este tipo de responsabilidad se conceptualiza como la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

La regulación de la responsabilidad administrativa en nuestro país es relativamente de reciente creación, pues la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, se había encausado primordialmente a los aspectos político y penal, no desarrollándose adecuadamente la

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 116.

administrativa en buena medida porque ni el constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, dejándose al derecho laboral el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública, como así lo concebía Héctor Fix Zamudio al sostener: "En realidad, cuando se hable de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplica también a los directivos o empleados de las empresas de carácter públicos".<sup>29</sup>

De ahí la trascendencia de las reformas legales de finales de 1982, y la publicación el 13 de marzo de 2002, de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se fijaron la naturaleza, objeto y finalidad del régimen de responsabilidades administrativas en razón del interés del Estado, de proteger los valores esenciales de la función pública.

Como quedó anotado, los sujetos de responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general que de acuerdo con los artículos 108 Constitucional y 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, comprende 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

---

<sup>29</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado*. ed. Porrúa, México 1994, p. 60.

## 2.4 LOS ARTÍCULOS 109 FRACCIÓN III Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El texto del Título IV Constitucional, en diversos de sus preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos; siendo estos, como ha quedado explicado con antelación la responsabilidad política, penal, administrativa y civil. En el caso concreto, los artículos 109 y 113 del referido Título, constituyen el fundamento legal del sistema de la responsabilidad administrativa en el servicio público; en efecto, la fracción III del artículo 109 Constitucional, contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, procediendo por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones.

En el mismo orden de ideas, el artículo 113 Constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o 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 señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

Como se advierte de lo anterior, el aludido numeral 113 Constitucional, nos remite indefectiblemente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tan es así, que ésta en su artículo 1, establece que tiene por objeto reglamentar el

Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y al ser de esta manera, en dicha Ley Secundaria, se encuentra previsto el procedimiento de investigación, así como para la aplicación de sanciones.

## CAPÍTULO III

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

- 3.1 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- 3.2 INSTAURACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
- 3.3 AUTORIDAD COMPETENTE
- 3.4 LA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN
- 3.5 SANCIONES ADMINISTRATIVAS

### 3.1 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Todo individuo por el sólo hecho de formar parte de la población de un Estado, posee un conjunto de derechos y obligaciones que condicionan su actuar, además de ello, para quien participa en el ejercicio del poder del Estado, existe otra serie de obligaciones que tienen como fin la realización de la función pública; sin embargo, su contenido puede ser de diversa naturaleza, pues cuando tienden a la realización de la prestación material del servicio, su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, con independencia del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

Algunos tratadistas prefieren utilizar el término "deberes" y no el de obligaciones, por considerar el carácter ético de la función del empleo público; así nos lo señala Manuel Ma. Diez "La doctrina afirma que es preferible utilizar la expresión deberes de los funcionarios públicos en lugar de obligaciones, a fin de que se acentúe el carácter predominantemente ético de la función del empleo público",<sup>30</sup> no obstante, en nuestro sistema jurídico se utiliza el término de obligaciones, al respecto y para efectos del presente estudio, utilizaremos de manera indistinta ambos términos por considerar que se trata de principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública, elevados a preceptos legales.

Estos principios se encuentran plasmados en los artículos 109 fracción III y 113 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establecen que el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones en el ejercicio del servicio público deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El jurista Delgadillo Gutiérrez señala: "Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la Administración son numerosas y se encuentran tanto a nivel

---

<sup>30</sup> DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, Tomo II, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina 1991, p. 155.



constitucional como legal y reglamentario.

Desde el punto de vista Constitucional, los funcionarios públicos, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión, deberán prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, en términos de su artículo 128.

Para todos los servidores públicos, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia".<sup>31</sup>

Como ya lo hemos señalado, la propia Constitución establece en su artículo 113, que serían las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las que determinarán sus obligaciones en el desempeño de sus empleos, a fin de salvaguardar los valores mencionados y que en seguida analizaremos.

A la legalidad la podemos entender como lo contrario a la arbitrariedad, al capricho y su establecimiento rebasa el mandato Constitucional de los artículos 14 y 16 como garantía individual, ya que en éste caso no se trata de actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, por lo tanto, basta con que la actuación del servidor público lesione el ejercicio de la función pública para que se haga acreedor a una sanción, con independencia de que se afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular. Se trata pues de "formular y ejecutar, en su caso los planes, programas y presupuestos correspondientes y cumplir las leyes y otras normas que determinarán el manejo de recursos públicos".<sup>32</sup>

El valor de la honradez ha sido exigencia popular a quienes se

---

<sup>31</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, ed. Limusa, México 2001, p. 150.

<sup>32</sup> SEMINARIO DE RENOVACIÓN MORAL. La Responsabilidad en el Servicio Público, Editado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1995, p. 120.

encuentran en el ejercicio del poder público, principalmente en lo que se refiere a los recursos económicos del Estado, ya que tradicionalmente encontramos manifestaciones contrarias de quienes consideran los puestos públicos como botín, lesionando con su actuar la confianza depositada en los servidores públicos, pero su contenido va más allá de lo económico, exige ajustar la conducta del servidor público a principios morales que deben ser constantes en todo individuo, Manuel Ma. Díez, se refiere al deber de "dignidad", y al respecto afirma que "este deber se llama también de integridad, e implica la obligación del funcionario de ser honorable y de buenas costumbres en consideración a su profesión, tanto en el ejercicio de la función, como fuera del cargo en sus relaciones sociales"<sup>33</sup>, esto es, utilizar los recursos humanos, dinero, vehículos, instalaciones, maquinaria, etc., que se tienen asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos, no aprovechándose de las facultades que el empleo le concede al servidor público para mandar a otros en beneficio personal, haciendo negocios propios y desvirtuando los fines del cargo; no aprovechándose de la información que se maneja para cuestiones ajenas a su trabajo, para sacar adelante otros intereses que no son los del cargo o los de la institución.

La lealtad se refiere a la entrega que se exige del servidor público para con la institución, preservando los intereses públicos, que deben ser los de la nación con independencia de intereses particulares, partidistas o sectarios, la lealtad se debe al país, a la institución y corporación a que pertenece, no a las personas.

La imparcialidad consiste en no beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

Ahora bien, conforme a la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,

---

<sup>33</sup> DIEZ, MANUEL MARÍA. Op.Cit. p. 120.

podemos definir a la eficiencia como el "cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión"<sup>34</sup>, en otras palabras, es la correcta prestación del servicio público y la apropiada utilización de los recursos del Estado que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación.

Por tanto, todo servidor público deberá utilizar los recursos públicos, tanto materiales como humanos, con el mayor cuidado, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionan.

Atento al mandato Constitucional, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en 24 fracciones las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio, cuya inobservancia dará lugar al inicio del procedimiento disciplinario respectivo y por ende a la imposición de sanciones administrativas; debido a la importancia de este artículo, se transcribe a continuación:

"Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

---

<sup>34</sup> LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Publicada en el Diario Oficial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o

pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

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

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

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

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

"XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien

desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

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

"XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal,



reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

"El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas."

Respecto de lo anterior, podemos concluir que el legislador quiso prever en el transcrito artículo 8, cualquier conducta que contraviniese los valores precedentemente estudiados, no precisando cada una de las hipótesis que se pudieran presentar en un ámbito tan grande como es la Administración Pública, pues es imposible que exista un ordenamiento legal que *ad pedem litterac* establezca en forma específica las obligaciones que cada servidor público tiene.

El anterior razonamiento, encuentra apoyo por analogía en el criterio Jurisprudencial cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

**"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.-** Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

"CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez."

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Enero de 1999

Tesis: I.4o.A.220 A

Página: 872

### **3.2 INSTAURACIÓN Y SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

El procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones disciplinarias, debe constreñirse a los términos que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, que garantizan para todo individuo las formalidades de un procedimiento y que obligan a la autoridad a sancionar conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Ahora bien, los tratadistas Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, consideran que el procedimiento administrativo "es de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final"<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Quinta ed. Porrúa, México 2002, p. 224.

Atento a ello, para la imposición de sanciones disciplinaria a los servidores públicos, se debe observar el Título Segundo, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que prevé el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas, mismo que a continuación analizaremos en cada una de sus etapas.

Antes de incoar el procedimiento administrativo disciplinario el cual está contemplado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario agotar las fases anteriores a éste como son la de recepción, admisión y tramitación de quejas o denuncias, así como la de investigación.

Cabe señalar que por la naturaleza de estas fases, su regulación no es explícita en la Ley, sino que algunas de estas están incluidas, pero cuyo desarrollo de acuerdo a una secuencia lógica es indispensable.

Por lo que respecta a la recepción, la ley de la materia señala que en las Dependencias y Entidades se establecerán unidades específicas, para que todo ciudadano tenga un fácil acceso a la presentación de cualquier queja o denuncia en contra de algún servidor público por alguna irregularidad administrativa que haya cometido, es decir, por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En la fase de admisión se deben diferenciar las quejas o denuncias que se presentan con motivo de posibles infracciones a la enunciada Ley; por ello, en caso de que exista alguna queja o denuncia por hechos cuyo conocimiento no sea de la competencia del Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad ante el que se presenta, el personal encargado de dichas oficinas receptoras informará al interesado ante que autoridades deberá presentar su promoción.

Por lo que respecta a la tramitación, las quejas o denuncias recibidas en las Dependencias o Entidades se integrarán en expedientes que de inmediato se turnarán al Contralor Interno o al Titular del Área de Responsabilidades, con el propósito de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo a la naturaleza de los hechos consignados en los mismos.

Asimismo, las quejas o denuncias presentadas directamente ante la Secretaría de la Función Pública, que no sean en contra de su propio personal, se turnarán por lo regular al Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad correspondiente para su tramitación.

Por otra parte y, no obstante que con la denuncia o la queja se puede iniciar el procedimiento administrativo disciplinario como lo preceptúa el artículo 10 de la Ley en comento, en el mismo rige el principio de oficialidad, ya que incumbe a la autoridad administrativa dirigir, tanto la investigación, como el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, la impulsión de éste le corresponde al Órgano Interno de Control por cuanto a que su actuación no persigue satisfacer simplemente un interés individual, sino un interés colectivo, a fin de salvaguardar los principios Constitucionales que deben regir en el servicio público que son de ese mismo carácter.

En este sentido, una vez que se ha presentado una queja o denuncia, los Órganos Internos de Control o bien la Secretaría de la Función Pública, según sea el caso, iniciará un procedimiento de investigación con la finalidad de determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa.

En dicho procedimiento el Órgano Interno de Control puede practicar diversas diligencias a efecto de dilucidar la existencia o no de

elementos probatorios que hagan presumir la existencia de alguna responsabilidad administrativa por parte de algún servidor público, en este período se llevan a cabo lo que se conoce como diligencias de investigación, mismas que tienen su fundamento en el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales consisten en practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Ahora bien, en términos del artículo 18 de la Ley en cita, cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría de la Función Pública estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

Por último, es necesario precisar que si de la investigación en comento no se advierten elementos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, podrá tomarse la determinación de archivar la queja o denuncia que motivó la referida investigación; en caso contrario es decir, si la misma arroja elementos suficientes que hagan probable la responsabilidad en alusión se podrá incoar el procedimiento administrativo disciplinario el cual se integra por las etapas de: instrucción, resolución y ejecución, mismas que a continuación analizaremos.

**A) INSTRUCCIÓN.-** Concluidas las diligencias de investigación, se inicia la etapa de instrucción la cual se desarrolla en términos del

artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, precepto que establece los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia a los presuntos responsables. Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley; también en la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y su derecho a comparecer asistido de un defensor; asimismo, se le hará saber que de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan; por otro lado, entre la fecha de citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. Ahora bien, concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen; no debe perderse de vista que en la substanciación del procedimiento se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si del desarrollo de la audiencia la autoridad determina que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o se adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, se podrá disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

Otro punto interesante, es el hecho de que la autoridad, previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, haciendo constar que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se

le impute.

En esta etapa de instrucción, lo más importante es que con pleno respeto a las disposiciones legales se prepare el expediente para que la autoridad del conocimiento, reúna los elementos imperiosos a fin de emitir la resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, han señalado que "En la etapa de instrucción el órgano administrativo se allega los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. En esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte deben ser oídos y tener la posibilidad de aportar las pruebas y formular alegatos para la defensa de sus intereses. La falta de audiencia al particular produce violaciones al artículo 14 Constitucional, al serle desconocido su derecho de audiencia, con lo que se vulnera el principio de defensa".<sup>36</sup>

**B) RESOLUCIÓN.-** Se ha entendido por resolución judicial el "Acto procesal de un juez o tribunal destinado a atender a las necesidades del desarrollo del proceso o a su decisión".<sup>37</sup>

Por lo que corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220 indica la clasificación de las resoluciones judiciales de la siguiente forma: "Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando deciden cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio".

Cabe destacar que la resolución que dicta la Autoridad, en el caso en estudio, Secretaría de la Función Pública u Órganos Internos de Control en las Dependencias o Entidades, por lo que hace a la conducta del servidor público, resuelve el fondo del asunto, para Luis Humberto

<sup>36</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Quinta ed. Porrúa, México 2002, p. 250.

<sup>37</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Trigésimo tercera ed. Porrúa, México 2004, p. 442.

Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, una resolución administrativa "Es un acto unilateral emitido por una autoridad de la Administración Pública, con el fin de establecer situaciones jurídicas individualizadas que crean derechos y obligaciones"<sup>38</sup>; en este tenor, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicha resolución administrativa deberá constar por escrito.

Ahora bien, esta etapa procede una vez que se ha integrado el expediente, con todos los elementos necesarios para que el juzgador pueda formarse una clara convicción del asunto sometido a su consideración. En esta etapa la autoridad emite una resolución en la cual debe determinar sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de los hechos que se le imputaron y pudieron ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, por lo será sancionado administrativamente.

Dicha resolución se deberá dictar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes en la que se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o se impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, debiéndosele notificar en un plazo no mayor de diez días hábiles; asimismo, dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

En caso de que el servidor público presunto responsable haya sido suspendido temporalmente conforme a lo establecido en la fracción V del artículo 21 de la Ley en comento, y no resultare responsable de los hechos que se le imputaron, la dependencia o entidad donde

---

<sup>38</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Introducción al Derecho Positivo Mexicano. ed. Limusa,



preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Para el caso de que se emita una resolución en la que se determine que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, se le impondrá cualquiera de las sanciones que posteriormente se analizarán en este capítulo, según sea el caso.

**C) EJECUCIÓN.-** Esta es la última etapa del procedimiento y se inicia con la notificación puesto que: "Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado a través de la notificación".<sup>39</sup>

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la autoridad y conforme se disponga en la resolución respectiva.

### **3.3 AUTORIDAD COMPETENTE**

A efecto de precisar que es autoridad competente para iniciar o instruir el procedimiento administrativo disciplinario, es necesario establecer que es autoridad y que es competencia.

Así tenemos, que el maestro Rafael de Pina considera que autoridad es la "Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es

---

México 2001, p. 85.

<sup>39</sup>DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, ed. Limusa, México 2001, p. 176.

indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario...Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad"; por otra parte, señala que la competencia es la "Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto...Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos"<sup>40</sup>.

Sin embargo, quien esto escribe considera que en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es autoridad competente aquella que resguarda el conjunto de facultades que la constitución otorga a determinado órgano del Estado; por ello, una autoridad será competente para analizar un acto si la realización de éste encaja en sus atribuciones; de esta manera, autoridad competente es aquella cuya existencia depende de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, esto es, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada sin importar la persona física en la que recaiga.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define que es autoridad competente en las tesis de Jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de localización, se transcriben:

**"COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES.-** La Constitución prevé tanto la competencia de origen como la competencia constitucional, aquélla, como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia, no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que se estima que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos. Es necesario precisar que

---

<sup>40</sup> DE PINA, Rafael. *Op.cit.* p. 117 y 172.

legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, aunque a veces, pueden coexistir en una persona; así vemos que el nombramiento hecho en términos legales en favor de alguien que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley, constituye la legitimidad de una autoridad, a la vez puede ejercer legalmente su competencia que no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer sus atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se denomina autoridad, abstracción hecha de las cualidades del individuo, sólo mira a las atribuciones que el órgano puede ejercer. Siendo esto así, bien se comprende que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la Ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo; asimismo puede haber autoridades que siendo ilegítimas sean competentes cuando no se satisfaga alguno de los requisitos necesarios para que su nombramiento se apegue al precepto o preceptos legales aplicables y, sin embargo, ejerza las facultades que la Ley otorgue al cargo.

"CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 84/90. Super Tienda El Emporio Mercantil, S. A. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar."

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1990

Página: 479

**"LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-** Si en la vía constitucional se aduce que un servidor público carece de legitimación y competencia para actuar se hace menester precisar que, legitimidad y

---

competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona. En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina "autoridad", abstracción hecha de las cualidades del individuo, verbigracia, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia. Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público. De lo anterior se puede comprender que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo. Asimismo, pueden existir autoridades que siendo ilegítimas los actos que emanen de las mismas sean legales porque el órgano de quienes son sus titulares sí tenga competencia para actuar, sin que los tribunales de amparo puedan analizar la legitimación en esos términos, cualquiera que sea la irregularidad alegada (incompetencia de origen), ya que aquellos sólo están vinculados al concepto de competencia en términos del artículo 16 de la Ley Suprema.

"OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 2938/2000. Eduardo Tapia Valdés. 23 de enero de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: María Guadalupe Saucedo Zavala. Secretario: David Rodríguez Mata.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Segunda Parte-2, julio a diciembre de 1990, página 479, tesis de rubro: "COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES." y Tomo I, Segunda Parte-1, enero a junio de 1988, página 387, tesis de rubro: "LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES, EL PODER JUDICIAL FEDERAL CARECE DE FACULTADES PARA JUZGAR LA."

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Febrero de 2002

Tesis: I.8o.A.16 A

Página: 868

Así tenemos, que la imposición de sanciones administrativas es una facultad disciplinaria de la autoridad competente en el ámbito de la Administración Pública.

Por lo que el poder disciplinario del Estado se hace necesario para garantizar el correcto proceder de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones, potestad que surge de la propia naturaleza de la relación pública que se entabla entre el Estado y el empleado, vinculado a este último en una situación de subordinación, asumiendo en consecuencia la Administración Pública preeminencia que se traduce en el poder jerárquico cuyo correlativo es la facultad de sancionar al inferior, es decir, al servidor público que haya infringido sus obligaciones.

Ahora bien, las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enumeradas por el artículo 3, son:

"Artículo 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

"I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

"II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;

"III.- La Secretaría de la Función Pública;

"IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

"V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;

"VI.- El Instituto Federal Electoral;

"VII.- La Auditoría Superior de la Federación;

"VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

"IX.- El Banco de México, y

"X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes."

Juan Francisco Arroyo Herrera; considera que "Es importante la enumeración anterior, sobre todo para efectos de la interposición del juicio de amparo, ya que basta con que la Ley dé ese carácter para que se les considere autoridades...Es oportuno señalar que serán autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, por ejemplo, el Banco de México tendrá el carácter de autoridad respecto de sus trabajadores, mas no con relación a los del Instituto Federal Electoral"<sup>41</sup>.

En lo que atañe a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente conocida como Secretaría de la Función Pública, es la autoridad más importante para el conocimiento y resolución de las responsabilidades administrativas y "...piedra fundamental del Programa de Renovación Moral de la Sociedad promulgado por el presidente Miguel de la

---

<sup>41</sup> ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Cuarta ed. Porrúa, México 2004, p. 16.

Madrid".<sup>42</sup>

En este orden de ideas, observamos que el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordena que "Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República".

De igual forma, el artículo 16 de la supracitada Ley, establece que "Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

"I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

"II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

"III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de

---

<sup>42</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, ed. Porrúa, México 1994, p. 137.

responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

"IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación..."

Como puede advertirse de lo anterior, son autoridades competentes para la imposición de sanciones administrativas la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos y los titulares de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, al tener facultades concurrentes; sin embargo, el artículo 18 de la Ley en comento, prevé que "Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes".

De lo anterior, tenemos que existe una limitación en la competencia y facultades de los contralores internos y de los titulares de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control, toda vez que la Secretaría de la Función Pública, a su criterio, podrá estimar que servidor público cometió probables responsabilidades administrativas graves y atraer el expediente integrado con los hechos denunciados, para que a su libre potestad sancione o no al servidor público presunto responsable; situaciones que podrían presentarse en la comisión de conductas irregulares desplegadas por servidores



públicos de alta jerarquía.

Por lo tanto, los contralores internos y los titulares de las áreas de responsabilidades, remitirán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aquellos asuntos que consideren como infracción grave de índole administrativa, operando así el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de que son los órganos internos de control los que deben conocer y resolver en primer término los asuntos, de su ramo o sector, por lo cual deberán justificar debidamente el porqué de la remisión, así como la gravedad de las presuntas infracciones, pues en este caso la norma del artículo 18 de la Ley en alusión, establece una excepción y no un principio genérico.

En resumen, según lo estipula el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son autoridades competentes para la imposición de sanciones: la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos y los titulares de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República; además, de las mencionadas en el artículo 3 de la propia Ley.

### **3.4 LA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN**

En toda organización aún en la más sencilla o primitiva como lo es la familia, la tribu o el clan es necesaria la existencia de un jefe, investido con el poder suficiente para corregir las faltas de los miembros de su grupo, que evite así las desviaciones que afecten la buena marcha del grupo, de igual manera, en la formación del Estado se reconoce en su gobierno, un poder para corregir a los gobernados, siendo este poder un elemento esencial con que cuenta para la realización de sus fines y que

ejerce de manera general entre toda su población.

Además de este poder de corrección general, existe otro especial en su ámbito interno con el que cuenta el Estado para mantener la disciplina de su organización, el poder disciplinario, que define el maestro Serra Rojas como: "la facultad que tiene el estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de representación disciplinaria permite a la Administración corregir los errores y anomalías en los servicios públicos, encausados a la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas, por este medio se asegura el cumplimiento de la realización jerárquica y de los deberes que impone la función pública".<sup>43</sup>

Las disposiciones que regulan la disciplina de la Administración Pública, se mantuvieron dispersas en normas asimiladas a ordenamientos de distinta naturaleza: civiles, penales, administrativas o laborales, estableciéndose supuestos, procedimientos, sanciones y autoridades distintas para su ejercicio, pero en nuestro sistema jurídico esta problemática se empezó a solucionar a partir de las reformas legislativas de 1982, con las que de manera clara se demarcan las responsabilidades administrativas que sientan las bases de una regulación disciplinaria.

La mayoría de los autores coinciden en señalar a la jerarquía administrativa como una relación jurídica que vincula a los órganos de la Administración entre sí y con los servicios públicos, permitiendo cohesión y estabilidad, mediante un poder de subordinación, así por ejemplo para Serra Rojas: "La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan

---

<sup>43</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. I, Decimacuarta ed. Porrúa, México 1998, p. 465.

entre sí diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están provistos legalmente de determinadas facultades"<sup>44</sup>, y el doctor Acosta Romero define a la relación jerárquica como: "...el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejerce por los titulares (personas físicas) de los mismos".<sup>45</sup>

Para que exista la relación de jerarquía es necesario que haya una idéntica competencia material de los órganos que se encuentran subordinados en razón de grado, por ejemplo, no existiría jerarquía entre la Secretaría de la Función Pública y el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud, pues no existe en ambas la competencia en razón de la materia, de igual manera, se necesita que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior, es decir, cuando haya superioridad de grado en la línea competencia, lo cual sólo se produce cuando hay subordinación que se presenta cuando existe el mando y la obediencia.

La relación de jerarquía como vínculo jurídico, no se encuentra contenida en un sólo código o ley por lo que es necesario localizarla y estudiarla en diversas disposiciones como lo son: la Constitución, La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o Ley Federal del Trabajo, las diferentes leyes orgánicas que regulan la actividad de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, en su caso, las circulares, decretos y todas las demás disposiciones que regulen las relaciones internas entre los servicios públicos.

Ahora bien, siendo la relación jerárquica una relación bilateral, contiene por tanto derechos y obligaciones correlativas entre el

---

<sup>44</sup> *Ibidem.* p. 465.

superior y el inferior que desempeña cargos en la Administración Pública, a este conjunto de derechos y obligaciones se refiere el tratadista Gabino Fraga cuando escribe: "Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior"<sup>46</sup>. A éstos podemos agregar los poderes de nombramientos, vigilancia, el poder para resolver conflictos de competencia y el poder disciplinario.

Ahora bien, el control jerárquico de los actos de los subalternos puede ejercitarse oficiosamente o bien, a petición de parte. "La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo"<sup>47</sup>; tratándose de sanciones disciplinarias, si el particular se siente afectado en sus derechos, podrá acudir a las instancias legalmente instituidas para impugnar el acto administrativo, en el siguiente capítulo se abordarán los medios con que cuentan los servidores públicos para atacar aquellas resoluciones, que consideran ilegales.

Es menester señalar que el individuo que presta sus servicios para el Estado queda sujeto a un conjunto de deberes propios de su empleo, además de éstos, se sujeta a las obligaciones que de manera general enumera el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cuyo incumplimiento trae como consecuencia el ejercicio del poder disciplinario con que cuenta el superior jerárquico competente.

En la Administración Pública, los diferentes órganos del Estado que actúan como autoridades competentes para desempeñar

---

<sup>45</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Séptima ed. Porrúa, México 1996, p. 69.

<sup>46</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Cuadragésimo tercera ed. Porrúa, México 2003, p. 166.

la función disciplinaria, son un claro ejemplo de las relaciones de supra-subordinación, porque es ahí, cuando de manera imperativa, unilateral y coercitiva deciden afectar al servidor público en determinado sentido, es decir, imponiéndole sanciones disciplinarias por el incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3.5 SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

Las normas jurídicas generalmente vinculan determinadas consecuencias al incumplimiento de un deber, entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico está la sanción que puede ser definida como: "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"<sup>48</sup>. La sanción se encuentra condicionada a la realización de un supuesto sancionado, es decir, es secundaria en relación con éste último; cada norma jurídica habrá de prescribir y regular el derecho de la coacción, su esencia se traduce en una proposición, en la cual se enlaza un acto coactivo, como consecuencia jurídica, a un determinado supuesto de hecho o condición, la omisión de la conducta ordenada constituye el supuesto jurídico del segundo.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8 establece un conjunto de obligaciones que deben acatar todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y el incumplimiento de las mismas tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que establece el artículo 13 del mismo ordenamiento legal.

Estas sanciones, enlistándolas de la más leve a la más severa, al tenor de lo establecido por el artículo 13 de la legislación en comento, son las siguientes:

---

<sup>47</sup> *Ibíd.* p. 503.

"Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

"I.- Amonestación privada o pública;

"II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

"III.- Destitución del puesto;

"IV.- Sanción económica, e

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

**AMONESTACIÓN:** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. La privada consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones, la pública se refiere a la inclusión de la resolución sancionadora en el expediente personal del infractor.

**SUSPENSIÓN:** Consiste en impedir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado. Cabe aclarar, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene el carácter de sanción prescrita por el artículo 13 fracción II, y la que establece el numeral 21 fracción V, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida temporal que no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al presunto responsable.

---

<sup>48</sup> GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Trigésima sexta ed. Porrúa, México 1998, p. 295.

La sanción con carácter de suspensión será por un período no menor de tres días ni mayor a un año de acuerdo con el artículo 13 fracción I, de la mencionada legislación.

**DESTITUCIÓN:** Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es retirado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, así como de las prestaciones correspondientes, por habersele encontrado responsable en los términos de Ley.

**INHABILITACIÓN:** Es el impedimento temporal para que el sancionado pueda ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad competente.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general 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. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

**SANCIÓN ECÓNOMICA:** Es de referir que tal sanción no se fija en consonancia con los recursos económicos del responsable, como en el caso de la multa prevista en el artículo 22 Constitucional, el cual establece la prohibición de las multas excesivas; por el contrario, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no se fija dicha sanción atendiendo a la posibilidad económica del responsable o infractor, toda vez que en términos del artículo 15 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la autoridad la impone al servidor público cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la propia Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, además se ordena que en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.



## CAPÍTULO IV

### MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTES EN CONTRA DE SANCIONES DISCIPLINARIAS

#### 4.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

#### 4.2 RECURSO DE REVOCACIÓN

##### 4.2.1 SUSPENSIÓN

#### 4.3 JUICIO DE NULIDAD

##### 4.3.1 RECURSO DE RECLAMACIÓN

##### 4.3.2 RECURSO DE REVISIÓN

#### 4.4 LA QUEJA

#### 4.5 JUICIO DE AMPARO DIRECTO

#### 4.6 JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

##### 4.6.1 RECURSO DE REVISIÓN DE AMPARO

#### 4.7 LA NECESIDAD DE QUE EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO SEA REGULADO EXCLUSIVAMENTE POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

#### 4.1 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Es pertinente señalar que en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones, cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equívocas o irregulares y oscuras, o de plano contrarias a derecho.

En todo Estado de derecho, los actos de autoridad deben realizarse con estricto apego a las leyes establecidas, en nuestro sistema jurídico existe un régimen judicial de control de dichos actos, en los términos del artículo 103 Constitucional que establece la competencia de los Tribunales Federales para resolver las controversias que se susciten "por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales permiten al particular una mejor y más expedita impartición de justicia.

En el capítulo anterior, se abordó el procedimiento por el cual se finca responsabilidad administrativa al servidor público presuntamente infractor, el cual, de resultar responsable se hará acreedor a la sanción correspondiente mediante el fallo denominado resolución.

Para que cualquier resolución o acto, judicial o administrativo, sea emitido validamente se debe cumplir con el debido proceso legal, es decir, con las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica previstas en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en que el gobernado, además de hacerse escuchar, tenga la oportunidad probatoria, y que el procedimiento se despliegue con arreglo a lo dispuesto en la ley aplicable.

Por lo tanto, cuando la resolución o acto no cumpla con tales requisitos, el particular afectado puede combatirlo a través de los medios de impugnación legalmente previstos.

Al respecto el maestro Gabino Fraga indica que "La impugnación del acto administrativo, en sede administrativa, procede a través de los recursos administrativos, para aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevé tales medios de defensa. Cuando no se establezca este recurso el gobernado puede elegir la vía jurisdiccional, ya sea por medio de los tribunales administrativos, promoviendo el juicio de nulidad o contencioso administrativo o, en su caso, ante los tribunales judiciales, por la vía del amparo administrativo"<sup>49</sup>.

Así las cosas, debe entenderse por medios de impugnación las vías de defensa procesales o procedimentales legalmente previstas, con que cuenta el particular afectado en sus intereses jurídicos para que la autoridad jurisdiccional o administrativa que dictó el acto o resolución o un superior, lo reexamine y en su caso lo revoque, modifique o confirme una vez comprobada su ilegalidad o legalidad.

La causa que justifica la existencia de los medios de impugnación es la falibilidad humana y la imperfección, toda vez que es propio de los seres humanos cometer errores, que pueden obedecer a causas diversas, siendo lógico que la doctrina y la ley acepten que las resoluciones y actos de autoridad que causen agravio al particular, sean impugnables a fin de obtener el restablecimiento del orden jurídico infringido.

Sobre el particular, el maestro Rafael de Pina apunta que "La finalidad de los medios de impugnación es la de ofrecer

---

<sup>49</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. p.283.

la oportunidad de corregir los errores en que los jueces pueden incurrir en la aplicación del derecho, no ya por malicia, sino simplemente, por las dificultades propias de su función y en atención a la fiabilidad humana"<sup>50</sup>.

Ahora bien, la distinción entre los recursos y medios de impugnación radica en que éstos abarcan los recursos, es decir, la expresión medios de impugnación es mucho más amplia que el término recurso, siendo los primeros el genero y el recurso la especie.

En este sentido, el recurso es el medio legal con que cuentan los particulares afectados en su interés jurídico para impugnar un procedimiento, resolución o acto, ante la autoridad o tribunal que lo dictó o ante el superior jerárquico, para que lo revoque, modifique o confirme una vez comprobada su ilegalidad o legalidad.

Por ello, cabe señalar que los medios de impugnación se dividen en procedimentales y procesales.

Los procedimentales constituyen los recursos administrativos.

Por otra parte, los medios de impugnación procesales, son juicios que pueden ser judiciales o administrativos. Es judicial cuando se hace referencia al juicio de amparo y administrativo cuando se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

---

<sup>50</sup> DE PINA, Rafael. Op. Cit. p. 370.

De tal suerte, que si la sentencia dictada por un juez puede recurrirse a través de los distintos medios de impugnación procesales, de igual forma, los actos y resoluciones de la Administración Pública, pueden impugnarse mediante los recursos administrativos.

Los recursos administrativos son un medio de impugnación procedimental legalmente previstos, con ellos el particular afectado en su interés jurídico, puede combatir un procedimiento, resolución o acto administrativo, ante la propia autoridad emisora u otra superior, para que lo reexamine y, en su caso, lo revoque, modifique o confirme.

La ley en cada caso determina su denominación, procedencia y procedimiento; en el presente trabajo de investigación nos enfocaremos a realizar una breve exposición y tramitación de los medios de impugnación procesales y procedimentales, por los que se combaten las resoluciones con las que se imponen sanciones disciplinarias por infracciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

#### **4.2 RECURSO DE REVOCACIÓN**

Pues bien, en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por dicha Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio de nulidad.

Como se advierte de lo anterior, sin duda, es una ventaja para el servidor público la existencia de dos vías para impugnar una sanción disciplinaria, puesto que tiene la oportunidad de elegir el medio de impugnación que considere más efectivo a sus intereses; sin embargo, es de hacerse notar la diferencia en los términos para su interposición, ya que el recurso de revocación se interpone en 15 días, mientras que el juicio de nulidad, conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se promueve dentro del plazo de 45 días, como se analizará más adelante.

En el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevé el recurso de revocación como el medio de impugnación procedimental que procede en contra de las resoluciones por las que se imponen sanciones disciplinarias, al disponer:

"Artículo 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

"La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

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

"III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes,

notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.”

En este sentido, el recurso de revocación es el medio legal optativo con que cuenta el servidor público afectado en su interés jurídico por una resolución administrativa dictada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de impugnarla ante la propia autoridad que la dictó, con el fin de que se revoque, modifique o confirme.

Para el tratadista Alberto C. Sánchez Pichardo “El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado de sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado”<sup>51</sup>; de esa guisa, podemos resumir que el recurso administrativo constituye un medio de impugnación que prevé la ley a favor del particular afectado por un acto de autoridad, como incluso, así se desprende de la siguiente Jurisprudencia:

**“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.-** No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador

---

<sup>51</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los medios de Impugnación en Materia Administrativa, Segunda ed. Porrúa, México 1999, p. 116.

no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.

Establecido lo anterior, para que sea procedente la tramitación del recurso de revocación ante la propia autoridad, se deben cumplir las siguientes normas:

1.- La existencia de una resolución administrativa por la que se impongan sanciones disciplinarias con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.- Que se interponga ante la propia autoridad que emitió la resolución.

3.- Que se presente dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

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

Satisfechos los anteriores requisitos y una vez que han sido admitidas y desahogadas las pruebas, se turnará el expediente para la emisión de la resolución dentro del término de treinta días hábiles, para ello, la autoridad debe analizar los agravios expresados por el recurrente, así como las pruebas aceptadas, otorgándoles el valor que conforme a derecho corresponda, a fin de establecer si el recurso es o no fundado, por lo cual la resolución que ponga fin al recurso interpuesto podrá tener alguno de los siguientes sentidos:



1°.- Confirmar la resolución recurrida, consiste en la actividad de autorrevisión que efectuó la autoridad sobre el acto que emitió en su facultad de imperio, para concluir que el procedimiento administrativo previo estudio ajustado a los parámetros normativos, es acorde con el principio de legalidad, no existiendo ilegalidad manifiesta, dado el estudio hecho valer al respecto, por lo que la autoridad emite una nueva resolución en la que resuelve confirmar el acto, exponiendo las razones jurídicas dentro de los considerandos de la resolución que resuelve el recurso.

2°.- Que el recurso se deseche por improcedente o tenerlo por no interpuesto, radica en la actividad de autorrevisión de la autoridad por la que concluye que el recurso propuesto es motivo de desechamiento o de tenerlo por no interpuesto, al no cubrir alguno de los requisitos esenciales del mismo, motivo por lo que no se le da entrada sin ningún análisis sobre el fondo del asunto.

3°.- Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución; esta determinación se refiere a que la autoridad al efectuar su actividad de autorrevisión sobre el acto recurrido, ha encontrado una violación de procedimiento que trascendió a la resolución, por lo que ordena la reposición del procedimiento a partir de que se cometió la violación procesal.

4°.- Dejar sin efectos o nulificar el acto impugnado, consiste en que de la actividad autorrevisora de la autoridad sobre sus propios actos, ha descubierto que el acto administrativo recurrido fue consecuencia de una violación procesal consistente en que no existe adecuación entre los hechos generadores del procedimiento y las normas administrativas, por lo que el hecho no puede ser subsumido dentro de ninguna hipótesis legal que conlleve la imposición de una restricción del derecho legalmente tutelado del gobernado, por ello, la resolución combatida se nulifica o deja sin

efectos.

5°.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente, deriva de la actividad de autorrevisión de la autoridad a través de la cual ha concluido que, en efecto, existen determinados elementos de la resolución recurrida susceptibles de nulidad, pero no todos, quedando subsistentes algunos de ellos. En tal caso, según lo más conveniente en el caso, se ordenará modificar la resolución recurrida en la parte correspondiente, o la emisión de una nueva resolución que mantenga la anterior en lo no modificado por la autorrevisión, pero incorporando las modificaciones que sí demostró el particular.

Podemos finalizar señalando, que el recurso administrativo representa una forma jurídica que permite a la autoridad administrativa, en apego al principio de legalidad, la revisión de sus propios actos debiendo de concluir en una resolución que puede tener alguno de los sentidos esbozados líneas atrás y cuyas determinaciones, de no satisfacer el interés jurídico del recurrente, serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **4.2.1 SUSPENSIÓN**

La suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, tiene por objeto interrumpir temporalmente sus efectos.

Lo anterior significa, que la suspensión puede impedir la verificación de un acto o de un hecho determinado, es decir, la ejecución de las sanciones impuestas, el transcurso de un término o plazo.

En un sentido amplio, la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, sólo equivale a la detención de su desarrollo futuro, por lo que podemos señalar, que el acto suspensivo no invalida la resolución sancionadora, sólo tiene consecuencias futuras, como lo es impedir un desenvolvimiento posterior, esto es, que se consumen sus efectos.

En el caso de las resoluciones administrativas por las que se imponen sanciones disciplinarias, para que sea procedente su suspensión es ineludible que se cumplan los requisitos señalados en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual prevé:

"Artículo 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

"I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

"II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

"a) Que se admita el recurso;

"b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

"c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público."

Por lo que respecta a las reglas previstas en las fracciones I y II inciso a), no representan obstáculos procedimentales para solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida.

Sin embargo, de la lectura realizada al artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se colige que de negarse la suspensión, no le ocasiona al recurrente daños o perjuicios de difícil reparación, toda vez que el citado precepto legal establece que de ser revocada la resolución se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, por lo tanto, no se surten los presupuestos establecidos en el transcrito inciso b), en perjuicio del recurrente.

De igual forma, respecto de lo señalado en el inciso c), es de referir, que de concederse la suspensión puede traer como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Lo anterior, en virtud de que las obligaciones estipuladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son de orden público, al no ser diseñadas para la protección y defensa de intereses particulares o de grupos o sectores sociales determinados, sino en bien de la actividad integral del aparato estatal; en efecto, el deber de observar las obligaciones establecidas en dicho ordenamiento legal, es uno de los elementos ideados por el legislador para salvaguardar los valores que por mandato del Constituyente (artículo 113) deben orientar la

función pública, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; asimismo, no debe pasar desapercibido que la Administración Pública desarrolla una función técnica de control con el propósito de asegurar la moralidad y disciplina de los servidores públicos; por consiguiente, no sería legítimo que en beneficio exclusivo del recurrente se concediera la suspensión porque se provocaría una ruptura del sistema de saneamiento y moralidad de la burocracia, impidiendo a la administración expulsar de su seno a los miembros que, por no ajustarse a sus reglas, no son idóneos para desarrollar la función pública, además de que se causarían graves perjuicios a la sociedad, pues ella es la más interesada en la ejecución de medidas orientadas a preservar la honorabilidad y eficiencia de los servidores públicos.

Derivado de lo anterior, es práctica común de la autoridad competente negar la suspensión de la ejecución de la resolución sancionadora, apoyada en las anteriores razones y con base en el criterio de Jurisprudencia del tenor literal siguiente:

**"SERVIDORES PÚBLICOS, ORDEN DE BAJA DE LOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.-** Cuando se reclaman en el juicio constitucional los efectos y consecuencias de la orden de baja dictada en contra de un servidor público, es improcedente conceder la suspensión solicitada por el quejoso, ya que no se satisface el requisito exigido por el artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, puesto que la sociedad está interesada en el cumplimiento de los actos de tal naturaleza, que tienden directa o indirectamente al debido desempeño de la función pública, como actividad del Estado; independientemente del perjuicio que resientan los interesados, porque en todo caso es mayor el que resentiría el interés general con la concesión de la medida suspensiva."

### 4.3 JUICIO DE NULIDAD

Continuando con el estudio de los medios de impugnación procedentes en contra de resoluciones por las que se imponen sanciones administrativas disciplinarias, tenemos que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que tales resoluciones también pueden impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, es importante revelar si dicho órgano contencioso es competente y tiene la función de dirimir conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

Así tenemos que, en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la norma que contempla su existencia lo es el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, al establecer:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;...".

De esta forma, para que una autoridad formalmente administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

Así tenemos, que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación fue creado mediante Decreto del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, reformándose su denominación por Decreto publicado en dicho periódico oficial el 31 de diciembre del 2000, para a ser llamada actualmente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la que en su artículo 1º prevé que "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece".

Ahora bien, la competencia material del enunciado órgano jurisdiccional la encontramos en el artículo 15 de la citada Ley Orgánica, en el que se contemplan como caso de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el siguiente:

"Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento...".

De lo anterior, es de concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan en contra de las resoluciones por las que se imponen sanciones disciplinarias, por disposición expresa de los artículos 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; lo que se robustece con la siguiente tesis de Jurisprudencia que establece:

**"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE SU DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN, CUANDO LA DETERMINACIÓN SE FUNDA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-** La resolución de destitución dictada en el procedimiento administrativo disciplinario, por su origen y naturaleza, no es de índole laboral, sino administrativa y, por ende, el tribunal competente para conocer y resolver el conflicto planteado es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 11, fracción XII, de la ley orgánica que lo rige."

Por otra parte, para poder determinar con claridad en que consiste el juicio de nulidad ante dicho Tribunal contencioso administrativo, debemos tener presente que juicio y/o proceso es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado, en el caso concreto, mediante una decisión del juez o tribunal competente.



Ahora bien, la nulidad se refiere a la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su desarrollo o por haberse emitido contrariando el derecho; no debemos perder de vista, que la nulidad puede ser absoluta o relativa, esto es, insubsanable o subsanable.

De lo anterior, podemos señalar que, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el juicio de nulidad es el medio de defensa procesal a través del cual el servidor público afectado por una resolución en la que se le impusieron sanciones disciplinarias, demanda su nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por considerar que el fallo sancionador es ilegal; dicho juicio está regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el Título I, denominado "Del Juicio Contencioso Administrativo Federal", Capítulo I, "Disposiciones Generales", específicamente en el artículo 1, que señala "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esta Ley...".

Así tenemos, que el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que "El demandante podrá presentar su demanda...dentro de los...cuarenta y cinco días siguientes a aquél...que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada...".

Por lo tanto, en términos del artículo 14 de la citada Ley Procedimental, la demanda deberá indicar:

El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

La resolución que se impugna.

La autoridad o autoridades demandadas.

Los hechos que den motivo a la demanda.

Las pruebas que ofrezca.

Los conceptos de impugnación.

Asimismo, el precepto legal en cita, establece que cuando se omite señalar requisitos, tales como la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

En cambio, de admitirse la demanda, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que por razón del turno conozca del asunto, notificará a las autoridades demandadas la radicación del juicio y correrá traslado con la copia de la demanda y sus anexos.

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que son partes en el juicio contencioso administrativo, el demandante y como demandada la autoridad que dictó la resolución impugnada.

De lo anterior, podemos determinar que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, son partes en el juicio de nulidad, el servidor público sancionado y la autoridad demandada, que por lo regular es: el Titular del Órgano Interno de Control o el Titular del Área de

Responsabilidades, de la Dependencia o Entidad, quienes dependen de la Secretaría de la Función Pública; esas autoridades cuentan con un plazo de 45 días hábiles para contestar la demanda, por así disponerlo el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por otra parte, el diverso 20 de la citada Ley Procesal, indica que las autoridades demandadas al contestar la demanda expresarán:

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;

Las consideraciones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el demandante apoya su demanda;

Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;

Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; y

Las pruebas que ofrezca.

Otra etapa procesal que no debe pasar desapercibida, es la de formulación de Alegatos, los cuales en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado

Instructor notificará por lista a las partes que tienen un término de 5 días para formular alegatos por escrito.

Substanciado el procedimiento y una vez que se ha cerrado la instrucción en el juicio, la Sala del conocimiento dictará sentencia dentro del plazo de sesenta días, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El tratadista Alberto C. Sánchez Pichardo manifiesta que "En el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirigiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado"<sup>52</sup>.

En términos usuales se entiende por sentencia definitiva la que se dicta en primera instancia, para distinguirla de las sentencias interlocutorias que pueden pronunciarse en los incidentes que surgen o puedan surgir en el curso de la tramitación del juicio, por ejemplo, un incidente de nulidad de notificaciones; por ello, la sentencia definitiva es aquella que no admite ya ningún recurso y está destinada a decidir la cuestión que constituye el objeto del juicio.

También debe tenerse presente, que conforme a la técnica jurídica, las sentencias se constituyen de resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

---

<sup>52</sup> Ibíd., p.475.

En los primeros el juzgador fija la *litis* materia de la controversia, haciendo una exposición suscinta y concisa del juicio, la narración de las cuestiones o hechos debatidos, tal como sucedieron durante el procedimiento, o sea, la comprensión histórica de los diferentes actos procesales en relación con las partes.

En los considerandos, el juzgador analiza los puntos de derecho relacionados con los hechos que dieron origen a la litis. Ahí es donde se da la argumentación jurídica y los fundamentos legales de la sentencia. Se citarán los fundamentos legales aplicables y se motivará la aplicación de éstos a los hechos controvertidos, valorando las pruebas, dando la justificación legal de dicha valoración, sea conforme a conciencia o tasadamente, según lo determine la ley.

Finalmente, los puntos resolutivos son las conclusiones concisas y concretas que deduce el juzgador de los argumentos y fundamentos jurídicos expuestos en los considerandos. En los puntos resolutivos es donde radica el acto de autoridad, pues ahí es donde se condensa la actividad jurisdiccional con efectos vinculatorios y obligatorios para las partes.

Ahora bien, el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece los alcances en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de sus diferentes Salas Regionales, podrá emitir sus sentencias definitivas, al señalar:

"ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

"III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

"IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

"En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

"V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

"b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

"d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme..."

De la transcripción, claramente se desprende que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden ser de anulación, declarativas y de condena.

En cuanto a la modalidad de la sentencia prevista en la fracción I, no existe mucho problema por lo que hace a su interpretación, ya que al reconocerse su validez, ello se

traduce en que la resolución a través de la cual se sancionó al servidor público se dictó conforme a derecho, es decir, es legal; por lo que hace a la sentencia mencionada en la fracción II, simplemente el acto anulado deja de surtir efectos legales sin que se precise de procedimiento posterior de ejecución.

En las sentencias de anulación mencionadas en las fracciones III y IV, se puede permitir una nueva actuación sobre el mismo caso a la autoridad, indicando la Sala el sentido en que ella debe actuar.

Las sentencias declarativas confirman la existencia de una petición de las partes en litigio, en cambio, las condenatorias, diferenciadas en la fracción V, se explican por su propio nombre.

Cuando la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es favorable a las autoridades demandadas, esto es, por haberse declarado la validez de la resolución impugnada, el demandante podrá interponer el amparo directo, como se estudiará en puntos subsecuentes.

En cambio, cuando el servidor público obtiene sentencia favorable a sus intereses por haberse declarado la nulidad de la resolución impugnada conforme a los supuestos de las fracciones II, III, IV y V, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ello no significa que las autoridades demandadas consientan los términos en que se dictó la sentencia de nulidad, ya que tienen a su alcance la interposición del recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la citada Ley Procedimental, como se analizará en puntos posteriores.



En el juicio de nulidad hay tres recursos, a saber: reclamación, queja y revisión, los cuales serán analizados a continuación.

#### **4.3.1 RECURSO DE RECLAMACIÓN**

En el punto 4.2 de este Capítulo, se hizo un amplio estudio de lo que es en forma general el recurso; ahora bien, en este apartado analizaremos en forma específica el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a la letra señala:

"ARTÍCULO 59.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate."

El transcrito precepto jurídico, en lo que interesa establece que el recurso de reclamación procede en contra de los autos o resoluciones del Magistrado Instructor (juzgador que tiene la obligación de colocar el asunto en estado de resolución) que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; el demandante o la autoridad, según a quien perjudique dicho auto, podrá interponer el recurso de reclamación dentro de los siguientes quince días en que se le haya notificado el acuerdo.

El recurso de reclamación se interpondrá ante la Sala respectiva donde este adscrito el magistrado instructor, esto es, que dicho medio de defensa intraprocesal se interpondrá ante los magistrados integrantes de la Sala ante la que se este tramitando el juicio de nulidad, ordenándose correr traslado a la contraparte para que en el término también de quince días manifieste lo que a su derecho convenga, y sin más trámite, se dará cuenta a la Sala para que resuelva lo conducente dentro del término de cinco días, a través de una sentencia interlocutoria, sin que pueda excusarse el Magistrado que haya dictado el auto recurrido en reclamación, por así preverlo el artículo 60 de la citada Ley Procedimental.

#### **4.3.2 RECURSO DE REVISION**

Es el medio de impugnación con que cuenta la autoridad demandada y procede en contra de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y únicamente pueden interponerlo las autoridades demandadas por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Efectivamente, el artículo 63 fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé el recurso de revisión a favor de las autoridades que obtuvieron un fallo adverso en el juicio de nulidad, al establecer:

"ARTÍCULO 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6º de esta Ley, así como las que se dicten conforme

a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

“IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos...”

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió en la Jurisprudencia 59/2001 que los Titulares de los Órganos Internos de Control, así como los de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de éstos, en las Dependencias, Órganos Desconcentrados o Entidades de la Administración Pública Federal o Procuraduría General de la República, carecen de legitimación procesal para interponer el recurso de revisión, por sí y en representación del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretario de la Función Pública, al delimitar lo siguiente:

**“REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).-** De la interpretación causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se advierte que el recurso de revisión se estableció

como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales y por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad. Sin embargo, con el objeto de que dicho medio de impugnación se interpusiera con la formalidad y exhaustividad que requerían los asuntos respectivos y con el fin de asegurar la adecuada defensa de las referidas autoridades, el legislador ordinario estimó necesario que fuera la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la que promoviera el citado medio de impugnación, por ser ésta la que cuenta con el personal capacitado y con los elementos necesarios para tal efecto, salvo que la resolución reclamada en el juicio de nulidad hubiera sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales pues, en estos casos, el recurso de revisión deberá promoverse por el secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Por tanto, es inconcuso que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación procesal para interponerlo, dado que la facultad que les fue conferida para impugnar la legalidad de las resoluciones definitivas emitidas por las Salas del citado tribunal, necesariamente deben ejercerla por conducto del órgano administrativo encargado de su defensa jurídica."

"Contradicción de tesis 37/2001-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero."

"Tesis de jurisprudencia 59/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de noviembre de dos mil uno."

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Diciembre de 2001

Tesis: 2a./J. 59/2001

Página: 321

La anterior Jurisprudencia definió el criterio sostenido por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al integrar la Tesis Jurisprudencial cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

**"REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE ÉSTOS, EN LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA, POR SÍ Y EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 59/2001, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.-** De la interpretación de la referida jurisprudencia, publicada en la página trescientos veintiuno del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, bajo el rubro: "REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).", en relación con los preceptos 47, fracción III, punto 3, fracción IV, inciso a), punto 3, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y 248 del código tributario federal, se concluye que las referidas autoridades no pueden interponer el recurso de revisión fiscal por sí mismas y en representación del secretario de Estado en comento, en virtud de que es necesario que lo hagan por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, a saber, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que en términos de los numerales 2o., fracción VII, 10 y 11, fracciones III, IV y XI, del reglamento interior en cita, es el órgano

administrativo especializado en la defensa jurídica de esa secretaría, así como de las unidades administrativas, órgano desconcentrado y servidores públicos que señala el citado numeral 2o. que la integran, correspondiéndole interponer, en representación de ésta, toda clase de recursos o medios impugnativos en que fuere parte, así como asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la misma."

"DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

"Revisión fiscal 28/2002. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República, por sí y en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 25 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Jorge Mercado Mejía."

"Revisión fiscal 10/2002. Titular del Área de Responsabilidades y Coordinador de Responsabilidades e Inconformidades de la Unidad de Contraloría Interna en el Instituto Mexicano del Seguro Social. 28 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Raymundo Valtierra Nieves, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Everardo Maya Arias."

"Revisión fiscal 29/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 28 de febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Raymundo Valtierra Nieves, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Everardo Maya Arias."

"Revisión fiscal 32/2002. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano de Control Interno en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 28 de febrero de 2002.

Unanimidad de votos. Ponente: Raymundo Valtierra Nieves, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Everardo Maya Arias."

"Revisión fiscal 64/2002. Titular del Órgano Interno de Control en Petróleos Mexicanos, Contralor General Corporativo en Petróleos Mexicanos, por sí y en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 26 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Raymundo Valtierra Nieves."

"Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción número 13/2003, pendiente de resolver en la Segunda Sala."

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Noviembre de 2002

Tesis: I.13o.A. J/4

Página: 1088

No obstante que se deben observar las anteriores formalidades para la procedencia del recurso, tenemos que el recurso de revisión se interpone ante la propia Sala que emitió la sentencia adversa a la autoridad, para que se remita al Tribunal Colegiado de Circuito, competente en la sede de la Sala Regional respectiva, quien lo admitirá, desechará o resolverá.

Como se desprende del transcrito artículo 63, se inicia con un escrito donde se cumplan las siguientes formalidades:

Se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia.

Se expresara que se trata de una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se expresaran los agravios que cause la sentencia.

Presentado el escrito, la Sala Regional correrá traslado al actor y una vez substanciado el recurso, el Tribunal Colegiado de Circuito, resolverá en los siguientes términos:

Confirmando la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que declaró nula la resolución dictada por la autoridad demandada, o revocándola, ordenando a la Sala que cumpla con las omisiones en que incurrió y dicte otra con apego a derecho, lo que se traduce en que la Sala Regional al dictar nueva sentencia podrá reconocer la legalidad y validez de la resolución sancionadora.

Con lo anterior concluye el trámite y resolución del recurso de revisión que tiene expedito la autoridad a fin de controvertir la ilegalidad de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **4.4 LA QUEJA**

Anteriormente, se había mantenido la idea de que las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carecían de ejecución por tratarse de un Tribunal que no era de plena jurisdicción, ya que sus facultades eran fundamentalmente declarativas al reconocer la legalidad de una resolución administrativa, o al declarar su anulación;



además, tal criterio se justificaba en el Código Fiscal de la Federación, al no contemplar ninguna figura para la cumplimentación de las sentencias.

Esta situación, cambio con la introducción de la figura de la queja en enero de 1988, dentro del procedimiento contencioso-administrativo, que contemplaba que la parte afectada podría ocurrir en queja ante la Sala del conocimiento, para los casos en que no se hubiera cumplido la sentencia dentro del término legal correspondiente, o bien, que la autoridad en la cumplimentación hubiera incurrido en exceso, defecto o en repetición de la resolución declarada nula. A partir del año de 1988, el criterio tradicional de que el juicio de amparo indirecto era el medio legal idóneo para obligar a la autoridad demandada al cumplimiento de la sentencia del tribunal fiscal, cambió en virtud de la introducción del recurso de queja por incumplimiento de sentencia, por lo que a partir de entonces debe de hacerse uso de dicho recurso antes de acudir al juicio de amparo con el fin de cumplimentar el principio de definitividad, previéndose su tramitación en el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dispone:

"ARTÍCULO 58.- A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

"I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al

cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

"Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

"a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

"b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

"De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

"c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario

jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

"Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decreta, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

"d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

"II. A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

"a) Procederá en contra de los siguientes actos:

"1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

"2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

"3.- Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia.

"4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

"La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

"b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

"En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

"El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que

provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

"c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

"Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

"d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

"e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

"f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento

sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

"III. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

"En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

"El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

"Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

"La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable,

entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

"IV. A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

"Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja."

De la anterior reproducción, se desprenden con claridad los supuestos de procedencia de la queja, la cual puede ser utilizada por el particular por un asola vez, cuando la autoridad demandada incurra en defecto, exceso, repetición o falta de emisión de una nueva resolución en cumplimiento de sentencia dentro del término de ley.

El fundamento para la interposición de la queja es que la actuación de la autoridad demandada, al momento de dar cumplimiento a una sentencia para efectos, no se constriña a los términos de lo ordenado en dicha sentencia, en cuyo caso, se da la hipótesis de procedencia para el recurso de queja, lo que incluso es conculcatorio de las garantías individuales del particular afectado, según se desprende del siguiente criterio:

**"NULIDAD PARA EFECTOS. SI NO SE CONSTRIÑE A ELLOS, EXISTE EXCESO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NUEVA SENTENCIA.-** Si la nulidad decretada por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación fue por violaciones formales o de procedimiento y el cumplimiento de tal sentencia implica, en el caso, que se constriña a los efectos precisados en la misma, la facultad de la autoridad se limita a lo impuesto por la juzgadora, por lo que si al dictar la nueva resolución los argumentos planteados no son congruentes con la premisa impuesta en la sentencia, es claro que existe exceso en el cumplimiento, pues va más allá de los límites que en la sentencia se fijaron, violando con ello las garantías individuales de la quejosa.

"CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo en revisión 2784/96. Colegio de Graduados en Alta Dirección, A.C. 2 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Martínez Saavedra."

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Enero de 1997

Tesis: I.4o.A.179 A

Página: 505

Podemos concluir, señalando que la introducción del recurso de queja dentro de la Ley Federal de Procedimiento



Contencioso Administrativo, fue en beneficio del particular al permitirle acudir ante la propia Sala del conocimiento para que requiera a la autoridad demandada la cumplimentación de la sentencia en los términos indicados en la misma, previendo como medida coactiva la imposición de una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, a la autoridad omisa, y la de hacer esta irregularidad del conocimiento de su superior jerárquico.

#### **4.5 JUICIO DE AMPARO DIRECTO**

Exponer en su totalidad la naturaleza y estructura del juicio de amparo sería un trabajo colosal que excedería las expectativas de la presente tesis, ya que ello sería fundamento para escribir un compendio exclusivamente relacionado con el tema, porque tratar de abordar todas sus figuras sería embarcarnos en una tarea que seguramente llevaría a engrosar al doble o más este trabajo.

Sin ser obstáculo lo anterior, nos referiremos en este apartado al juicio de amparo sólo en lo referente a la materia administrativa, y en particular, al amparo directo como instancia de análisis del cumplimiento del principio de legalidad contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo actuado en el juicio de nulidad, esto es, al amparo como medio de impugnación que tiene el particular contra una resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que afecte sus intereses jurídicos y que considere violatoria de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

En ese entendido, iniciaremos apuntando que en nuestro Sistema Jurídico Mexicano, el juicio de amparo esta destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros, así como a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

El Doctor en Derecho y emérito maestro de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Orihuela, sobre el particular señala: "Conforme a su esencia teleológica, el juicio de amparo se revela teórica e históricamente como un medio de control o protección constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de este."<sup>53</sup>

Quien esto escribe, considera que el juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales; también conocido como juicio de garantías, en virtud de que mediante este tipo de juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se hacen efectivas, conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad limitados precisamente por las garantías individuales, que sólo pueden efectuar mediante determinadas circunstancias especiales que deben estar contempladas en la ley.

Así tenemos, que el juicio de amparo, al igual que el juicio de nulidad, es un juicio autónomo, el primero tiene como

---

<sup>53</sup> BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, El Juicio de Amparo, Trigesimoctava ed. Porrúa, México 2002, p. 139.

fin el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios, mientras que la finalidad del segundo lo es el control de la legalidad.

Se sostiene que el juicio de amparo es autónomo, porque no se trata de un procedimiento de alzada en el que se revise la legalidad del inferior, sino que se trata de un juicio donde la parte demandada lo es una autoridad que, a criterio del quejoso, no ha ajustado sus actos a lo que la ley determina en tal sentido, de tal suerte, que los sujetos que entran en relación como partes de este juicio, son, conforme a lo previsto por el artículo 5 de la Ley de Amparo, fundamentalmente cuatro 1) El Agraviado o quejoso; 2) La autoridad responsable; 3) El tercero perjudicado, y 4) el Ministerio Público.

Ahora bien, el artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales; el artículo 107 Constitucional en su apartado IV dispone que "en materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..." y el apartado V del mismo precepto declara competente a la Suprema Corte de Justicia para conocer el amparo en materia administrativa cuando se reclamen sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios.

De esa guisa, debe tenerse claro que el juicio de amparo tiene por objeto conforme al artículo 1º de la Ley de Amparo, resolver toda controversia que se suscite:

---

"I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

"II.- Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

"III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal."

En lo que interesa, tenemos que el juicio de amparo procede en contra de actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por ello, este juicio se promueve ante la propia Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que emitió la sentencia que confirma la resolución sancionadora y, se substancia por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, con jurisdicción en la sede de la Sala respectiva.

Se inicia con un escrito donde se cumplirán las siguientes formalidades:

Se promueve dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia.

En tal escrito se debe señalar el nombre y domicilio del quejoso.

Nombre y domicilio del tercero perjudicado, es decir, de la autoridad que emitió la resolución sancionadora.

Autoridad o autoridades responsables, en este caso, la H. Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que emitió la sentencia que se impugna.

El acto que se reclama

Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales violadas y

Los conceptos de violación

Admitida la demanda de garantías, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, notificará a la autoridad tercero perjudicada, la radicación del juicio para que exprese lo que a su interés convenga dentro de un término máximo de 10 días.

Una vez substanciado el proceso, dicho Tribunal Colegiado, resolverá de estos sentidos:

Negando al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal y, por tanto, confirmando la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, se confirmará la resolución sancionadora dictada por el Órgano Interno de Control; o bien concediendo el amparo y protección de la Justicia de la Unión y, consecuentemente, revocando la sentencia impugnada y ordenando que la Sala cumpla con las omisiones en que incurrió y dicte otra con apego a derecho; con lo anterior, concluye el juicio de amparo directo.

#### **4.6 JUICIO DE AMPARO INDIRECTO**

El artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, previenen los casos en que procede el juicio de amparo indirecto, el cual debe pedirse ante el Juez de Distrito, ya que tal precepto establece:

"Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

"I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

"II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

"En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

"III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última \_ resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

"Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio.

"Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben;

"IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

"V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

"VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 10. de esta ley.

"VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional."

Como se advierte, la Ley de Amparo no establece que el amparo proceda contar todas las violaciones que se puedan dar en el procedimiento; por el contrario, la Constitución en el artículo 107, fracción III, inciso a), señala que para que proceda el amparo por violaciones en el procedimiento, éstas deben afectar "las defensas del quejoso, trascendiendo al sentido del fallo". Asimismo, la Ley de Amparo, repite esta

orden constitucional en su artículo 158, para determinar la procedencia del amparo.

En lo que nos interesa y, con relación al procedimiento regulado por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tenemos que en términos del artículo 114 fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, sólo procede el amparo indirecto contra la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento disciplinario, ya sea por violaciones cometidas en la propia resolución o durante el trámite de dicho procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o fuese privado de los derechos que la ley de la materia le conceda.

En este tenor, es claro que resulta improcedente promover amparo indirecto en contra de cualquier acto verificado dentro del procedimiento administrativo disciplinario, ya que estos o sus consecuencias procesales pueden ser invalidados dentro del propio procedimiento, por virtud de una resolución que dicte la misma autoridad ante la que se lleva el procedimiento o ante su superior jerárquico mediante la decisión de un recurso o medio de defensa legalmente establecido; por otra parte, cuando un acuerdo dictado dentro del procedimiento, no sea susceptible de invalidarse en los términos anotados, de tal manera que al agraviado se le causen agravios no reparables en la resolución definitiva que se dicté, procede el amparo indirecto.

Efectivamente, un ejemplo claro de procedencia del amparo indirecto en contra del trámite del procedimiento administrativo disciplinario regulado por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los



Servidores Públicos, sería el hecho de que la autoridad desahogara la garantía de audiencia sin haberle notificado al presunto responsable el inicio del procedimiento, no se le hicieren saber los hechos que se le imputen o simplemente no se cumplieran las formalidades previstas en tal precepto jurídico, lo que obviamente dejaría en estado de indefensión al servidor público al no poder formular una defensa adecuada a favor de sus intereses, infringiéndose en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica tuteladas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, resultando procedente la vía de amparo indirecto en contra de esos actos de autoridad, los que se harían valer al impugnarse la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo.

#### **4.6.1 RECURSO DE REVISIÓN DE AMPARO**

El recurso de revisión en materia de amparo, conforme al artículo 83 de la Ley de Amparo, procede en los siguientes casos:

"Artículo 83.- Procede el recurso de revisión:

"I.- Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo;

"II.- Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

"a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;

"b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y

"c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;

"III.- Contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

"IV.- Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el superior del tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Al recurrirse tales sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia.

"V.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

"La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede

adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

De la transcripción, resulta que el recurso de revisión de amparo es un medio de impugnación de naturaleza excepcional, cuya interposición, otorga plenitud de jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca, para pronunciarse sobre todas las cuestiones que hayan sido materia de la sentencia recurrida en relación con los agravios planteados en el recurso de mérito, con la consecuente posibilidad jurídica de resolver de manera íntegra y definitiva la controversia respectiva, ya que abre una segunda instancia en la vía federal que permite someter la cuestión de legalidad a la reconsideración del Tribunal colegiado.

Dicho recurso de enmienda, supone el reexamen del conflicto y su disposición a un órgano jurisdiccional distinto y de mayor autoridad que el juzgador de control constitucional, por lo cual, como regla general, tiene que resolver con plenitud de jurisdicción el conflicto legal correspondiente y sólo en el caso que el Tribunal haya resuelto revocar o modificar la sentencia recurrida y existan conceptos de nulidad pendientes de estudio, supuesto en el cual el A quo se encontrará facultado y obligado a emitir una nueva sentencia en la que cumpla con los efectos establecido en la ejecutoria, con el fin de resolver en forma completa la litis originalmente planteada.

Ahora bien, son competentes los Tribunal Colegiado de Circuito para conocer del recurso de revisión, contra los autos y resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito en los

casos de las fracciones I, II y III del transcrito artículo 83, asimismo, contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por dicho juzgador.

Por otra parte, las sentencias que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de la revisión, no admitirán recurso alguno.

El recurso de revisión se interpondrá por conducto del Juez de Distrito, en el término de 10 días, contados desde el siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida, debiendo el Tribunal revisor pronunciarse en el sentido de resolver que es fundado el recurso, sobreseerlo o negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, confirmando la sentencia emitida por el Juez A quo.

#### **4.7 LA NECESIDAD DE QUE EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO SEA REGULADO EXCLUSIVAMENTE POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Atendiendo a la problemática planteada en el punto 1.9 de esta tesis, existe confusión en cuanto a los medios de impugnación, ya que el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que los sancionados podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede ocasionar que al interponer el recurso de revocación, se haga valer en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además de que si se solicita la suspensión de la ejecución de la resolución, lo harán con fundamento en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

Administrativo o hasta con fundamento en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que exige menores requisitos que aquellos dispositivos legales; empero, tal aplicación supletoria sería errónea, ya que tales cuerpos legales no son aplicables supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, porque su propio artículo 27 señala que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme al cumplimiento de las reglas establecidas en el propio numeral.

Además, el artículo 28 segundo párrafo, de la supracitada Ley de Responsabilidades, establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo 27 de la propia Ley de Responsabilidades, por lo tanto, la Ley está supliendo los requisitos que prevé el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En efecto, se considera que el citado artículo 28, violenta el contenido del precepto 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en virtud de que éste último precepto legal prevé los requisitos que se deben cumplir para que se conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado, por ello, es inexacto que se pretenda aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de manera supletoria al procedimiento contencioso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, se hace patente la necesidad de crear un solo cuerpo legislativo que substancie, tramite y resuelva el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, se propone

que a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se le agregue un título que prevea lo relativo a la admisión, desahogo y valoración de pruebas, así como los términos en que deben desahogarse.

Ahora bien, si el juicio de nulidad se va a tramitar ante el citado Tribunal Federal, es conveniente que el legislador establezca en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que las sentencias emitidas por dicho órgano jurisdiccional, causen ejecutoria, ya que con ello se evitaría una cadena interminable de medios de impugnación en contra de las resoluciones sancionadoras, los que en ocasiones se llevan años para su conclusión, generándose con ello, que al concluir el recurso procesal, las sanciones impuestas ya se cumplimentaron por el sólo transcurso del tiempo.

En conclusión, se impone que el Poder Legislativo provea lo necesario para que conozcan sobre la procedencia de las sanciones administrativas la Secretaría de la Función Pública, así como los Órganos Internos de Control como órganos impositivos, y que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, funja como órgano revisor en cuanto a la legalidad de las sanciones, debiéndose establecer en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esas circunstancias.

## CAPÍTULO V

### C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA.-** Con lo expuesto en el primer capítulo del presente trabajo es evidente que a través de nuestra historia se han tratado de imponer diversos medios de control para regular la actividad de los servidores públicos, siendo uno de los antecedentes más importantes en nuestro País el juicio de residencia.

**SEGUNDA.-** La Ley Federal de Responsabilidades de 1982, fue la primer legislación que conceptualizó a los integrantes de los diversos Órganos del Estado, como servidores públicos, dando por terminado la diferenciación que existía entre los altos funcionarios y empleados, siguiendo el principio Constitucional de igualdad ante la Ley.

**TERCERA.-** A partir de las reformas legislativas de 1982 se establecen las bases para la debida regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, distinguiéndola de la responsabilidad civil, penal y política. Se instituye en la Ley Federal de Responsabilidades las obligaciones que todo servidor público debe cumplir para preservar los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, de igual manera se establecen las sanciones aplicables en caso de transgredir las aludidas obligaciones, además prevé el procedimiento para su imposición, los órganos competentes para ello y los medios de impugnación con que cuentan aquellas personas que se consideran agraviadas por una resolución administrativa.

**CUARTA.-** La responsabilidad administrativa, es la conducta indebida en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o por el incumplimiento del marco legal inherente a su cargo.

**QUINTA.-** La calidad de servidor público coloca al individuo en una situación particular, pues independientemente de sus relaciones laborales de índole, meramente prestacional y que se rigen por las distintas normas de los diferentes regímenes laborales aplicables según el caso, también está sujeto a las obligaciones disciplinarias establecidas en la Constitución para todo aquel que participe en el ejercicio público.

**SEXTA.-** La sanción administrativa es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber administrativo produce en relación con el obligado.

**SEPTIMA.-** Las sanciones disciplinarias al ser actos administrativos deben cumplir con los requisitos de motivación y fundamentación, así como con el debido proceso legal, pero también se presumen válidas y de ejecutividad, por lo que no se necesita su calificación por el poder judicial para ser válidos, ya que de acuerdo con la división de poderes que existe en nuestro país no existe preeminencia de uno sobre otro.

**OCTAVA.-** Es posible iniciar procedimientos de naturaleza distinta y substanciación autónoma, como por ejemplo, el penal y administrativo, originados a partir de la realización de una misma conducta, ambos pueden concluir sancionando, pero dichas sanciones no deberán de ser de la misma naturaleza, pues la de una especie inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

**NOVENA.-** Los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen el fundamento legal del sistema de la responsabilidad administrativa en el servicio público.

**DECIMA.-** El procedimiento administrativo disciplinario cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales.



**DECIMOPRIMERA.-** Las autoridades que intervienen en la determinación de responsabilidades son básicamente tres: la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control y las Áreas de Responsabilidades, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

**DECIMOSEGUNDA.-** El Órgano Interno de Control en cada Dependencia o Entidad, es competente para imponer sanciones disciplinarias.

**DECIMOTERCERA.-** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé dos medios de impugnación para aquellos sujetos que se consideran agraviados con la imposición de una sanción disciplinaria, el recurso de revocación, de carácter optativo, que se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución, y el juicio de nulidad, que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**DECIMOCUARTA.-** El procedimiento administrativo disciplinario que instaura la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, se rige por las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, resultaría injusto atribuírsele a esta legislación, todo el mérito de lo que se considera un buen procedimiento, en virtud de que dicha Ley, se encuentra redactada en forma ambigua y genérica, lo que en algunas ocasiones crea confusión por la forma en que se encuentran redactados algunos de sus artículos; si bien es cierto que el procedimiento administrativo disciplinario, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, pretende estar dotado de sencillez, también lo es, que ello no es motivo para que el ordenamiento en alusión adolezca de técnica legislativa.

**DECIMOQUINTA.-** Como se ha podido apreciar, si el procedimiento

administrativo disciplinario, ha sido dotado de una autonomía procesal constitucional, lo correcto sería crear un solo cuerpo legislativo que substancie, tramite y resuelva el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, se propone que a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se le agregue un Título que prevea lo relativo a la admisión, desahogo y valoración de pruebas, así como los términos en que deben desahogarse; así como la creación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, que regulara todo lo relativo a los lineamientos jurídicos que deben regir al procedimiento; estableciendo en forma clara y precisa las autoridades que deberán instrumentarlo; aquellas competentes para aplicar las sanciones administrativas, y asimismo establecer quienes podrán conocer de los recursos de revocación; considerando que con la creación de este ordenamiento el procedimiento administrativo disciplinario resultaría más eficaz.

**DECIMOSEXTA.-** En términos del presente trabajo, resulta claro que hay un exceso en los medios de impugnación para controvertir la legalidad de una resolución sancionadora, lo que constituye una trampa procesal para los presuntos responsables, quienes al no ser peritos en la materia, no tienen a su alcance un código o ley que reste eficacia y complejidad a la infinidad de figuras jurídicas de nuestro sistema procesal mexicano.

**B I B L I O G R A F Í A**

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
- 2.- BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad Penal del Servidor Público, México 1984, Editorial Manuel Porrúa, México 1984.
- 3.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Decimoséptima Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1981.
- 4.- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial Pac, México 1988.
- 5.- CARDENAS, Raúl F. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1982.
- 6.- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal Vigésimocuarta edición, Editorial Porrúa, México 1982.
- 7.- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario Jurídico. Decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 8.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, México, 1986.

- 9.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial Limusa, México 1989.
- 10.- DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina 1981.
- 11.- FIX ZAMUDIO, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Editorial Manuel Porrúa, México 1984.
- 12.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
- 13.- LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- 14.- MARILUZ URQUIJO, José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-americanos de Sevilla, serie segunda, número general LXX, Sevilla, España 1952.
- 15.- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1984.
- 16.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Vol. I, Decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México 1988.
- 17.- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. La Responsabilidad Administrativa de

los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México 1984.

- 18.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México 1993.
  
- 19.- TORO, Alfonso. Compendio de Historia de México, Trigésima edición, Editorial Patria, S.A., México 1977.
  
- 20.- BOFFI BOGGERO, Luis María. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, ed. Deriskill, S. A., Buenos Aires Argentina.

**LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**OTRAS FUENTES CONSULTADAS**

Diario de Debates de la LII Legislatura del Congreso de la Unión, 29 de Diciembre de 1982.

Jurisprudencia, precedentes y tesis sobresalientes, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IV Administrativa. Edit. Diciembre, Ediciones, México.

Seminario de Renovación Moral en el Servicio Público, México 1985, Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación.