

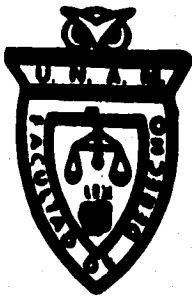


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU  
PROCEDIMIENTO CONTEMPLADO EN LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS"**

**T E S I S**  
**QUE PRESENTA:**  
**PATRICIA MAYELA MORALES PEREZ**  
**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**



**MEXICO, D. F.**

**1996**

428

2ej

ESTAMPADO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNAM



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de noviembre de 1995

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad PATRICIA MAYELA MORALES PEREZ, ha elaborado la tesis denominada "LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO CONTEMPLADO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS" bajo la asesoría del Lic. Francisco Quiroz Acuña, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPERANZADO DE MI RAZA"  
El Director del Seminario ADMINISTRATIVO.

  
PEDRO HOCUECA GONZALEZ  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Francisco Quiroz Acuña.

**CON TODO MI AMOR PAPA, MAMA - COMPAÑEROS  
EJEMPLARES EN MI CAMINO-EN RECONOCIMIENTO  
A SUS ENSEÑANZAS EN LA VIDA.**

**A USTEDES HERMANOS EN SEÑAL DEL CARÍO  
FRATERNAL QUE NOS UNE.**

**A LA MEMORIA DE MIS ABUELTOS MARGARITA  
Y BUENAVENTURA.**

**A TI JACINTO CON ENORME CARIÑO Y  
AGRADECIMIENTO POR TU TOLERANCIA, APOYO  
E INVALUABLE AYUDA.**

**AL PROFESORADO DE MI QUERIDA FACULTAD DE  
DERECHO Y EN ESPECIAL AL LICENCIADO  
FRANCISCO QUIROZ ACUÑA, ASESOR DE ESTE  
TRABAJO, CON INMENSA GRATITUD POR SUS  
ORIENTACION Y AYUDA.**

# ÍNDICE

# ÍNDICE

CAPITULADO	TEMARIO	PAGINA
	INTRODUCCIÓN .....	9
I	TEORÍAS DE LA RESPONSABILIDAD .....	11
I.1.	Doctrinas jurídicas de la responsabilidad .....	13
I.2.	La responsabilidad estudiada por autores mexicanos .....	16
I.3.	La responsabilidad .....	19
I.3.1.	La responsabilidad penal .....	19
I.3.2.	La responsabilidad civil .....	23
II	ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA .....	27
II.1.	Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 .....	28
II.2.	La responsabilidad en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 .....	30
II.3.	La responsabilidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 .....	33
II.3.1.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 21 de febrero de 1940 .....	34
II.3.2.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1979 .....	40
III	REFORMAS Y ADICIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD, HABIDAS EN LA LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA .....	46
III.1.	Reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	46
III.2.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982 y las diversas reformas, adiciones y derogaciones hechas en diferentes fechas a sus disposiciones .....	53
III.3.	Reformas al Título Décimo del Código Penal, dadas el 5 de enero de 1983 .....	68



<b>CAPITULADO</b>	<b>TEMARIO</b>	<b>PAGINA</b>
III.4.	Adición del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1992 .....	61
III.4.1.	Decretos por los cuales se reformaron, reordenaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 21 de febrero de 1992 y 28 de diciembre de 1994 .....	66
IV	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	70
IV.1.	Breve análisis del Juicio Político .....	71
IV.2.	La responsabilidad administrativa .....	77
IV.2.1.	Concepto .....	78
IV.2.2.	Fundamento legal .....	78
IV.2.3.	Sujetos .....	82
IV.2.4.	Causas .....	83
IV.2.5.	Sanciones .....	87
V	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	94
V.1.	Recepción de la queja o denuncia .....	96
V.2.	Admisión de la queja o denuncia .....	97
V.3.	Desahogo del procedimiento .....	100
V.4.	Medios de impugnación .....	105
	CONCLUSIONES .....	109
	BIBLIOGRAFÍA .....	112

# INTRODUCCIÓN

**Este trabajo ofrece un panorama global del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, partiendo del análisis de las teorías de la *responsabilidad* y sus principales tipos a través de las doctrinas que la estudian. Se tomarán en cuenta sus antecedentes, contemplados en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, así como sus leyes reglamentarias en esta materia a partir de 1940 y las reformas efectuadas en la Legislación Positiva Mexicana vigente.**

**Posteriormente se dará paso al análisis de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, que es el tópico vertebral de esta tesis. Se conceptualizará lo que es la *responsabilidad* y quienes están sujetos a ella, además de sus causas y las sanciones aplicables por el incumplimiento de las obligaciones encomendadas a las personas que desempeñan las funciones públicas del Estado, que se traducen en deshonestidad, ineficiencia e inmoralidad social.**

**Al final desglosaremos el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus diferentes etapas, desde la recepción de la denuncia, hasta los medios de impugnación.**

# **CAPÍTULO I**

## **TEORÍAS DE LA RESPONSABILIDAD**

## TEORÍAS DE LA RESPONSABILIDAD

Antes de entrar de lleno en el estudio y desarrollo del presente capítulo, es necesario determinar el sentido etimológico y las distintas acepciones del término *responsabilidad*.

Edgar Bodenheimer en relación a esta definición, nos dice que se deriva del verbo *responder*, que además tiene sus raíces lingüísticas en la palabra latina *respondere*: "Los romanos que eran un pueblo de juristas usaban el concepto referido al demandado que debía *responder* a la demanda entablada en su contra interponiendo razones y alegatos designados para hacer frente a los cargos del demandante para justificar su propia conducta y si no acreditaban su dicho se les pedía *responder* a los daños y perjuicios por el incumplimiento del contrato o devolver algunos bienes adquiridos ilícitamente por él; con el advenimiento del cristianismo los aspectos jurídicos de la responsabilidad, fueron contemplados por aspectos morales y religiosos y en la vida moderna le dieron implicaciones políticas y concluye que el lazo de las manifestaciones jurídicas, morales, sociales y políticas están en el requerimiento de que el individuo es responsable, cualquiera que sea el ámbito en que el problema de responsabilidad devenga relevante, tiene que *responder* o *dar cuenta* o *razón* de algo que ha hecho o decidido hacer".<sup>1</sup>

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, la palabra *responsabilidad* quiere decir, deuda, obligación, reparar o satisfacer por sí o por otro, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal; también

---

<sup>1</sup> BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del Derecho*. traducción de Vicente Herrero, 3a. Ed. México, 1971, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, p.p. 70 y 75

significa cargo u obligación moral que resulta para uso del posible yerro en cosa o asunto determinado.

El maestro Manuel Ovilla Mandujano dice acerca de la palabra *responsabilidad*: " Es una palabra y un concepto, que además vive en varios universos reales y en varias culturas. La *Responsabilidad* es una palabra o concepto que vive en las calles, y en los estudios técnicos y científicos (...). La misma Real Academia de la Lengua Española confunde *responsabilidad* con obligación, identifica *responsabilidad* con deuda y por si fuera poco todavía le da una connotación moral." <sup>2</sup>

### 1.1. DOCTRINAS JURÍDICAS DE LA RESPONSABILIDAD

Hans Kelsen, respecto al aspecto jurídico de la responsabilidad dice: " No porque un sujeto es responsable, se le debe aplicar una sanción; sino porque se le debe aplicar una sanción es responsable. Es responsable a quién se le debe aplicar la sanción, más no todo a quien se le debe aplicar una sanción es responsable." <sup>3</sup> Por lo tanto es la sanción lo que da el carácter de responsable a un sujeto, es decir, la responsabilidad es la materialización de la sanción coactiva.

El maestro Manuel Ovilla Mandujano afirma: "La responsabilidad jurídica es una disposición aplicada a una conducta humana. Es precepto, por lo que se aplica ese tratamiento. Además es la ejecución de una sanción a un sujeto (individual o colectivo). Se representa cuando un individuo o una pluralidad de ellos es determinado (calificado) responsable de una conducta (la suya la del otro), cuando hay una sanción coactiva. La sanción de la responsabilidad es calificar y determinar a quien o a quienes realizaron lo prohibido por el orden jurídico, lo que significa que la responsabilidad jurídica está relacionada con la

<sup>2</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Teoría del Derecho*. México, Edición de Ensayo, 1985, p.199.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 200.

sanción coactiva, que es la que da significación en el contexto de la norma, dado que ésta determina quien o quienes son responsables jurídicos, o sea aquellos a quienes se les impute una sanción."<sup>4</sup>

Roberto de Vernengo considera que hay cuatro tipos de responsabilidad jurídica: objetiva, personal, individual y la colectiva. Y respecto a la primera dice: "Es la que existe cuando la sanción-coactiva se aplica a un sujeto que de ninguna manera podía evitar el hecho que es condición de la misma sanción, cuando el hecho es una circunstancia o suceso que no consiste en un acto humano (el derrumbe de un inmueble, el daño provocado por un animal)."<sup>5</sup>

También este tipo de responsabilidad "es aquella por virtud de la cual, el que hace usos de cosas peligrosas debe reparar los daños que causó aún cuando haya procedido lícitamente".<sup>6</sup>

La responsabilidad personal "es una equiparada con la persona obligada, con la persona responsable. La responsabilidad jurídica es imputada a un sujeto, por lo tanto, no es una característica intrínseca del sujeto, sino una relación funcional que establecemos entre ciertos actos suyos y la eventual acción del órgano sancionador."<sup>7</sup>

Así mismo, la responsabilidad individual y la colectiva se presentan cuando la sanción se dirige a uno o varios sujetos, respectivamente, sin importar que haya identidad de conducta en la realidad social. Lo que interesa para calificar a un sujeto responsable o bien a un grupo de individuos, es la aplicación de la sanción. Se puede concluir, que un individuo o un grupo de ellos, es responsable jurídicamente en la medida que se hace acreedor a una sanción coercitiva, aún

<sup>4</sup> Ibidem, p.p. 200 y 201

<sup>5</sup> VERNENGO J. Roberto. Curso de Teoría General del Derecho, 2a. ed, Bs. As. 1976, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, p. 188.

<sup>6</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones, T. III. 7a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1977, p. 275.

<sup>7</sup> VERNENGO J., Roberto. Op. Cit., p. 186.

cuando entre las condiciones de sanción no figure su propia conducta, esto es, la responsabilidad puede relacionarse con la conducta del otro, porque otro puede ser sancionado.

Respecto a la responsabilidad, Roscoe Pound establece que "la simple palabra responsabilidad se refiere a la situación en virtud de la cual uno puede exigir legalmente y otro está legalmente obligado a cumplir con dicha exigencia."<sup>8</sup> Y del concepto de responsabilidad, éste autor hace una reminiscencia histórica y dice que se estableció primeramente la Teoría de la Pena de Reparación, por la cual se estipulaba la liberación a través de un suma de dinero, dada a quien se había inferido daño, ya fuera directamente o mediante algo sujeto a su poder.

Otra teoría encuadra a la responsabilidad como el deber de compensar los insultos o las ofensas a un hombre, a los dioses o al pueblo a fin de no recurrir a la venganza. En el siglo XIX el concepto aludido evolucionó y llegó a emparentarse con la intención, por lo que la responsabilidad sólo se diferenció al comprobar la conducta culpable en los deberes acordados. Por eso, Pound también afirma que el Código Civil Francés, transformó la culpa aquilina en una teoría general de la responsabilidad delictual, reclamando que todos los actos de los hombres que causen daño a terceros, obligan a la reparación de la culpa. La responsabilidad se funda en un acto que debe ser culpable, los elementos eran el acto, la culpabilidad, la causa y el daño.

En el siglo XX se ideó una nueva base de la responsabilidad: la negligencia; que fue el resultado, no del principio del deber responder por daños causados como consecuencia de una agresión, sino al de responder por daños resultantes del incumplimiento de una norma de conducta que impone algunas obligaciones positivas. Por eso el descuido fue otra nueva base de la responsabilidad, ya que

---

<sup>8</sup> POUND, Roscoe. Introducción a la Filosofía del Derecho, Bs. As. 1972, Tipografía Editora Argentina, p.99.



muchas veces y sobre todo en la era del maquinismo fue con frecuencia una fuente de peligro para la seguridad general.

Para finalizar, se puede afirmar como lo hace el maestro Manuel Ovilla Mandujano que "tanto en su versión etimológica como en su versión cronológica, la palabra responsabilidad encierra desde su origen una idea de castigo, de pena de coacción".<sup>9</sup>

## 1.2. LA RESPONSABILIDAD ESTUDIADA POR AUTORES MEXICANOS

El doctor Galindo Garfias, acerca de la responsabilidad dice que "es de una gran amplitud, pues tiene un contenido de orden moral, social y político a la vez. Por ello la *Renovación Moral de la Sociedad* se presenta con una gran carga política o a la inversa, a la política no se le puede concebir en un recto sentido, sin un fuerte contenido ético. Además de ello, la noción jurídica de la responsabilidad presenta dos vertientes, al ser considerada para su estudio: desde la perspectiva del Derecho Penal y la del Derecho Civil".

"Esta consideración previa, sobre la amplitud denotativa del concepto, torna difícil el tratamiento de este tema, pues aunque parezca paradójico, si pretendemos proceder metódicamente, habríamos de empezar por desbrazar la cuestión jurídica de todo ingrediente de carácter moral y de aspecto social. Empero esta pureza metódica no tiene validez en ninguno de los aspectos del problema. La cuestión de responsabilidad en sus distintos aspectos, no puede ser resuelta en forma aislada, ni de manera abstracta, por que es un ingrediente social y moral de la conducta del hombre, de la persona, un tanto miembro de la sociedad. Es un problema, en el que todos esos elementos deben de ser tomados en cuenta, en un mayor o menor grado por el jurista, por el sociólogo, por el político, para penetrar en la raíz de la cuestión; cuando se proponen partir de un

---

<sup>9</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Op. Cit., p.204.

conocimiento realista y adecuar el análisis a la compleja materia objeto de conocimiento, a fin de acercarse a una solución que sea conforme a la vida humana y a las circunstancias con que ésta se desarrolla, y no una simple disquisición ideal o abstracta".

"Tal es la amplitud, complejidad y tales son las diversas manifestaciones de la aparentemente sencilla cuestión: quién debe responder de un daño que se ha producido, cuando nace esa responsabilidad y cuáles son las condiciones (o presupuestos) de la acción de reparación del daño".

"Autores de gran prestigio como son los hermanos Mezeaud y André Tunc, en este propósito dicen <<si existe un tema, que se siente uno tentado a abordarlo sin definirlo, es desde luego el de la responsabilidad civil - y más adelante agregan tan doctos juristas - pensamos que la regla del derecho carecería de un fundamento si no se conforma con la regla moral; que en consecuencia los principios establecidos por el legislador en el ámbito de la responsabilidad como en otra materia cualquiera, deben ser traducción de los asentados por la moral>>"<sup>10</sup>

El doctor Ignacio Burgos Orihuela, en un número especial de la *Revista Mexicana de Justicia*, de septiembre de 1980, dice: "en un régimen democrático los titulares de los Organos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben refutarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. Así pues al funcionario público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerársele como servidor público, que debe ajustar sus actos y funciones a la ley, y que consiste en realizarlos

---

<sup>10</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Revista Mexicana de Justicia, Vol. III, No. 4, octubre-diciembre, 1980, p.p.43-44.

honestamente con el espíritu de servicio, en el primer caso los actos están sometidos al principio de la legalidad y en el segundo a la responsabilidad. Ambos principios tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. El servidor público que la infrinja se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. De lo anterior se desprende, que el quebrantamiento del principio de responsabilidad sujeta a los servidores públicos, sin importar su rango, a las sanciones aludidas, independientemente de la impugnabilidad de las mismas".<sup>11</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas, señala: "la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidad de naturaleza diversa respecto de la administración pública y de terceros.

"El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño".

"El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración, esto provoca tres tipos de responsabilidad: la administrativa, la penal y la civil".<sup>12</sup>

El profesor Manuel Ovilla Mandujano, en su libro de *Teoría del Derecho*, en interpretación a Daniel Moreno Díaz y Miguel Lanz Duret, dice que el primero de estos constitucionalistas "utiliza el concepto como contenido de la norma jurídica,

<sup>11</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República. Número especial, septiembre, 1980.

<sup>12</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, T. I., 10a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1981, p.463.

la responsabilidad de funcionarios públicos, exige que debe estar dentro de la normas del derecho. También utiliza la responsabilidad como sinónimo de coacción. Así mismo el segundo, afirma que la Constitución vigente establece numerosos casos de responsabilidad y duras sanciones penales en teoría. En nuestro país donde no hay educación cívica, no pedimos la irresponsabilidad del Presidente sino la efectividad de las responsabilidades para el desenvolvimiento de nuestras prácticas de gobierno".<sup>13</sup> Por último, considero que el servidor público en el desempeño de su cargo puede incurrir en responsabilidad por los actos que vayan en contra del buen funcionamiento y justa administración; por lo que deben ser reprendidos, para evitar caer en dicha falta.

### **I. 3. LA RESPONSABILIDAD**

#### **I. 3. 1. LA RESPONSABILIDAD PENAL**

En este subcapítulo se tratará de estudiar y analizar la responsabilidad en el Derecho Penal, pues la responsabilidad penal de los servidores públicos se contemplará en el desarrollo del subcapítulo III.3 de este trabajo.

El maestro Fernando Castellanos, dice que "la responsabilidad es la situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer, es decir, los poseedores, al tiempo de la acción, del minimum de salud y desarrollo psíquico exigidos por la Ley del Estado; pero sólo son responsables quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados previa sentencia firme a responder por él".<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Op. Cit., p. 204.

<sup>14</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 12a. Ed. México. Editorial Porrúa, 1979, p.219

la responsabilidad de funcionarios públicos, exige que debe estar dentro de la normas del derecho. También utiliza la responsabilidad como sinónimo de coacción. Así mismo el segundo, afirma que la Constitución vigente establece numerosos casos de responsabilidad y duras sanciones penales en teoría. En nuestro país donde no hay educación cívica, no pedimos la irresponsabilidad del Presidente sino la efectividad de las responsabilidades para el desenvolvimiento de nuestras prácticas de gobierno".<sup>13</sup> Por último, considero que el servidor público en el desempeño de su cargo puede incurrir en responsabilidad por los actos que vayan en contra del buen funcionamiento y justa administración; por lo que deben ser reprendidos, para evitar caer en dicha falta.

### **I. 3. LA RESPONSABILIDAD**

#### **I. 3. 1. LA RESPONSABILIDAD PENAL**

En este subcapítulo se tratará de estudiar y analizar la responsabilidad en el Derecho Penal, pues la responsabilidad penal de los servidores públicos se contemplará en el desarrollo del subcapítulo III.3 de este trabajo.

El maestro Fernando Castellanos, dice que "la responsabilidad es la situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer, es decir, los poseedores, al tiempo de la acción, del minimum de salud y desarrollo psíquico exigidos por la Ley del Estado; pero sólo son responsables quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados previa sentencia firme a responder por él".<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> OVILLA MANDUJANO, Manuel. Op. Cit., p. 204.

<sup>14</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 12a. Ed. México. Editorial Porrúa, 1978, p.218

Ignacio Villalobos señala que "en un sentido, se dice que el sujeto imputable tiene obligación de responder concretamente del hecho ante los tribunales. Con ésto se da a entender la sujeción a un proceso en donde puede resultar condenado o absuelto, según se demuestre la concurrencia o exclusión de antijuricidad o de culpabilidad en su conducta. Por otra parte, se usa el término responsabilidad para justificar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente contrario a derecho. Si obró culpablemente; así, las faltas judiciales suelen concluir con esa declaración, teniendo el acusado como penalmente responsable del delito que motivó el proceso y señalan la pena respectiva".<sup>15</sup>

Sigue argumentando el maestro Fernando Castellanos, en su libro *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, que "la responsabilidad resulta, entonces, una relación entre el sujeto y el Estado, según la cual éste declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley a su conducta".

"Desde tiempos lejanos se ha tomado en cuenta para la declaratoria de responsabilidad del delincuente, no sólo el resultado objetivo del delito, sino también la causalidad psíquica. Por la indudable influencia del cristianismo en la legislación penal, el libre albedrío se convirtió en el eje central del Derecho represivo. La Escuela Clásica, como ya se ha visto, se fundamentó en tal elemento. La revolución positivista y filosófica de la segunda mitad del siglo pasado, intentó cambiar en forma radical el fundamento de la responsabilidad; en primer lugar, negó el libre arbitrio y afirmó, en segundo el determinismo de la conducta humana".

"Según los libero-arbitristas, para ser el individuo responsable debe poseer, al tiempo de la acción, discernimiento y conciencia de sus actos y gozar de la

---

<sup>15</sup> VILLALOBOS, Ignacio. *Derecho Penal Mexicano*, 2a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1960. p 280.

facultad de elección entre los diversos motivos de conducta presentados ante su espíritu; ha de poder elegir libremente, en forma voluntaria (libre albedrío). En tales condiciones, la responsabilidad penal es consecutiva de la responsabilidad moral".

"Para los deterministas, en cambio, como no existe el libre arbitrio, la conducta humana está por completo sometida a fuerzas diversas, resultantes de la herencia psicológica, fisiológica del medio ambiente, etc. La responsabilidad ya no es moral sino social. El hombre es responsable por el hecho de vivir en sociedad".

"Si bien no nos es dable elegir en forma absoluta el escenario de nuestra vida, vivir, en sentido humano, consiste en una preferencia o elección constante entre las posibilidades (múltiples o menos numerosas) que nos circundan; nuestra vida es libertad dentro de un marco limitado de posibilidades. Para Ortega y Gasset, vivir es a la vez fatalidad y libertad. Téngase también presente que para el mismo Garófalo (el sabio jurista del positivismo), el determinismo es una hipótesis a la cual es dable prestar adhesión filosófica, pero nunca podrá ser popular, y esto es un bien. La conciencia del pueblo, expresa, siempre conceptúa, la virtud y la moral merecedoras de premio y el vicio y la perfidia dignos de castigo; arrancar éstos sentimientos del alma popular sería perjudicial; un Código no puede por tanto prescindir del criterio de la responsabilidad moral, porque la ley está hecha para el pueblo y no para los filósofos deterministas".<sup>16</sup>

Por lo tanto, se puede decir que la antijuricidad es una relación del hecho con el orden jurídico; la imputabilidad es calidad o estado de capacidad del sujeto; la culpabilidad es la relación del acto con el sujeto; y la responsabilidad lo es entre el sujeto y el Estado, relación ésta última, que puede tomarse entre momentos: el relativo a la imputabilidad que es sólo capacidad o potencialidad, y entonces significa también obligación abstracta o general de dar cuenta de los propios actos

---

<sup>16</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. Op. Cit., p. 219-221.

y de sufrir sus consecuencias. Según la Suprema Corte de Justicia, aún cuando se apruebe que el sujeto se hallaba, al realizar la conducta, en un estado de inconsciencia de sus actos, voluntariamente procurado, no se elimina la responsabilidad.

La consideración aludida en el párrafo anterior, pienso que es basada en el *Amparo Directo* de J. Félix Vázquez Sánchez el que establece que "si en autos no se ha probado que el quejoso hubiera actuado en estado de inconsciencia de sus actos, determinado por el empleo accidental e involuntario de sustancias embriagantes y por lo contrario, de la declaración del propio procesado se infiere que, si acaso existió tal estado (que por otra parte tampoco se ha probado), no se debió al empleo accidental e involuntario de sustancias embriagantes, ya que acepta que desde temprano, el día de los hechos, anduvo tomando bebidas embriagantes, se elimina la posibilidad de que concurra, en la especie, la causa de inimputabilidad que se invoca. Como tampoco se ha probado que el estado de embriaguez en que dice haberse encontrado el quejoso, fuera completo, nulificando su capacidad de entender y de querer, cabe concluir que se está frente a una acción libre de su causa, en que el sujeto, queriendo el estado de inimputabilidad, puesto que se ha colocado voluntariamente en él, ha querido el hecho (conducta y resultado), excluyéndose así tanto la posibilidad de considerar la acción como ejercida por una persona en estado de incapacidad transitoria, como estimar la responsabilidad a título de culpa. En consecuencia, la sentencia que lo condenó por el delito de lesiones no puede ser violatoria de garantías".<sup>17</sup> Ante las consideraciones anteriores se puede resumir argumentando que la responsabilidad resulta pues, una relación entre el sujeto y el Estado, según la cuál se declara que el sujeto obró con culpa y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley debido a su conducta.

Se puede concluir diciendo que, la responsabilidad penal de los servidores públicos es la que se prevé y regula constitucionalmente, siendo el ordenamiento

---

<sup>17</sup> AMPARO DIRECTO, 58/57. VÁZQUEZ SÁNCHEZ, J. Félix.



legal que se acaba de citar, el reglamento de las disposiciones fundamentales respectivas. Ahora bien, en lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos servidores públicos y los que no tienen este carácter, tanto para lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales, así como el procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los Organos del Estado competentes para ello.

### **I. 3. 2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL**

La responsabilidad de este género, consiste en la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, o bien, es la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. Al hablar de responsabilidad civil, ésta se puede enfocar a dos caminos distintos, la responsabilidad extracontractual y la contractual; la primera se debe a la violación de un deber jurídico, y la segunda proviene de la relación jurídica entre el deudor y el acreedor.

El maestro Manuel Borja Martínez dice que "en el ámbito del Derecho Civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada".<sup>18</sup>

"Es oportuno poner en relieve las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad penal cuando el delito causa daños de esta naturaleza, consecuencias que no producen la responsabilidad política ni la administrativa, aunque en esta última aparece la sanción económica, que no tiene efectos reparatorios, a saber: si el hecho delictuoso produce un lucro o beneficio

---

<sup>18</sup>BORJA MARTÍNEZ, La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, Praxis 60, 1984, p. 115.

pecuniario al delincuente, éste, el servidor público, está obligado a la reparación del daño. Esta consecuencia, es de naturaleza patrimonial, restitutoria o reparatoria, constituye la responsabilidad civil".<sup>19</sup>

La responsabilidad civil tiene su fundamento en el principio enunciado en el artículo 2964 del Código Civil, conforme a la cual "el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que conforme a la Ley son inalienables e inembargables". Este principio anuncia la garantía general con que cuentan todos los acreedores para hacer efectivos sus créditos; pero la responsabilidad propiamente dicha es la que nace de los actos ilícitos o del riesgo creado, fuente de obligaciones de la reparación del daño causado, conocido también como responsabilidad personal. Lo anterior se ocupa particularmente de la responsabilidad personal de los servidores públicos, que nace del dolo o la culpa en que ellos incurrir, y se presenta en ese ordenamiento como responsabilidad política, administrativa y penal. En nuestra materia (la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la responsabilidad se estructura primordialmente con carácter sancionador y preventivo y no con fines restitutorios o reparatorios que son propios de la responsabilidad civil. No basta desde el punto de vista jurídico, la aplicación de la pena al transgresor de la ley, es preciso proveer en el ordenamiento una adecuada vía, para que la víctima obtenga la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que incumben al servidor público cuando esta falta ha sido lesiva para los particulares o el patrimonio de la nación.

Así pues la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones cuando no procedan con el debido cuidado.

---

<sup>19</sup> GALINDO GARFIAS, Ignacio. Responsabilidad de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, Vol. III, No. 4, octubre-diciembre, 1985, p.48.

Por otra parte, en base al Código Civil se puede decir que no solamente las personas físicas pueden ser sujetos de responsabilidad civil, sino que los son también las personas morales, entre ellas el Estado. Por eso el artículo 1918 del mismo Código, establece que "las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones". Sin embargo para que el Estado sea responsable como persona moral por actos que sean originados por una responsabilidad civil deberá estarse a lo que establece el artículo 1927 del citado Código Civil el cual fue reformado según publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de enero de 1994: "el Estado tiene la obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operativos, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado, esto en términos del artículo 1928 del propio Código.

La obligación de los servidores públicos de reparar el daño que causen a los particulares puede ser difícil de hacerse efectiva, porque frente a la dificultad de la prueba de imputación de culpa, se puede encontrar con la insuficiencia patrimonial que también debe ser probada para proceder en consecuencia en contra del Estado. Con lo cual se puede originar una duplicidad de erogaciones, de procedimientos y de tiempo que hace impráctica la utilización de ese precepto legal.

"La responsabilidad civil de los servidores públicos presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la

reparación al servidor, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro que con un mozo; sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el servidor público en el ejercicio de sus funciones. El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusable su culpa; de cualquier hecho por sencillo que sea, ya que puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario".<sup>20</sup>

En ausencia de disposiciones de Derecho Administrativo que regulen la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares, se aplicarán en principio, las disposiciones de derecho común y sólo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada en el Derecho Administrativo, deberá considerarse ésta en primer término respecto de las reglas de Derecho Civil.

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p.467.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

## **ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

Los antecedentes inmediatos de la legislación mexicana se encuentran en el Juicio de Residencia, institución vigente en la época colonial, para establecer la responsabilidad de los funcionarios de cualquier jerarquía (virreyes, capitanes, generales, gobernadores, etc.) por actos cometidos en el desempeño de sus funciones. Se llamaba así, debido a que el funcionario en contra de quien se seguía dicho juicio, debía permanecer en el sitio en el que se llevaba a cabo el mismo, hasta que se agotaran las investigaciones correspondientes.

### **II. 1. JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

No tiene gran trascendencia el sistema de responsabilidad que prevaleció en nuestro país antes de la Constitución de 1857, pues en "la primera Constitución Mexicana, la de 1814, hablaba todavía de la residencia; pero a partir de la de 1824 -- que es motivo de nuestro estudio en este subcapítulo -- la influencia de la Constitución Norteamericana será decisiva, aunque difícil de aprovechar, porque en Estados Unidos el juicio político (*Impeachment*) a cargo del Congreso, tenía una tradición de muchos siglos, en que lo ejerció el Parlamento Inglés, que en México no existía".<sup>21</sup>

"Conforme a la Constitución de 1824 el Congreso, como en la de Estados Unidos de 1787, estaba integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; esta última también como en la del país vecino, compuesta por dos Senadores por cada Estado de la República. Independientemente de su tamaño o

---

<sup>21</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, Revista Mexicana de Justicia, Vol. III, No. 16. enero-febrero, 1982, p. 69-70

poder político o económico, en 1857, se adopta el poder bicameral que perduró hasta que el Senado renace durante la presidencia de don Sebastián Lerdo de Tejada en 1874, y así se conserva en 1917".<sup>22</sup>

Cabe señalar que a partir de la Constitución de 1824, el sistema de responsabilidad adquirió básicamente las características políticas que con el tiempo se irían desarrollando, y de las cuales se pueden señalar las siguientes:

- a) Una estructura federal.
- b) Un procedimiento biinstancial.
- c) Se refiere sólo a los altos funcionarios de la federación.
- d) Se refiere a los gobernadores cuando violan la constitución o las leyes generales de la Unión.

En este tiempo todavía no se configuraba en el derecho constitucional mexicano el juicio político, entendido como un instrumento político para destituir o inhabilitar a quienes, por su ineptitud, perjudicaron por actos u omisiones los intereses públicos fundamentales.

Ahora bien, en esta Constitución, el Presidente de la Federación podía ser responsable por los delitos de traición a la independencia nacional, cohecho y soborno cometido durante el tiempo de su encargo, así como, por impedir la celebración de sufragios para cualquier puesto de elección popular, pudiendo conocer de la responsabilidad ambas cámaras que fungían en calidad de jurado; y el Vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo, pero sólo ante la Cámara de Diputados. En iguales circunstancias se encontraban los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los

---

<sup>22</sup> Ibidem, p.70

Secretarios de Despacho; por último, los Gobernadores de los Estados, eran sujetos a este juicio por la infracción a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u ordenes que procedieran de la Federación, siempre y cuando no contravinieran las disposiciones estipuladas en la Constitución, ni a las Leyes Generales de la Federación.

Cabe hacer la observación que en el período comprendido entre las Constituciones de 1824 y 1857, no existió ordenamiento específico que regulara la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación, ni se desarrollaran ideas claras acerca de su responsabilidad.

## **H. 2. LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857**

Esta Constitución suprimió el procedimiento biinstancial al desaparecer el Senado, haciendo de todo el Congreso de la Unión, el órgano de acusación para los altos funcionarios, encargando a la Suprema Corte de Justicia de fungir como jurado de sentencia. Ahora bien, en la Constitución de 1857, se advierte claramente que la responsabilidad, tiene su origen en el sistema inglés que constituye su antecedente inmediato. El *impeachment* inglés se caracterizó por la acusación contra un individuo, por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de la Cámara de los Lores, esta última constituida para efecto como *High Court of Parliament* (Alta Corte del Parlamento) que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios, es decir, del gobierno, contra los servidores de la Corona. En este caso, cuando se considera al acusado culpable, no sólo lo priva de la autoridad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales. "Los constituyentes de 1857 conocían los textos de la Constitución de Filadelfia, pero no bien, salvo excepciones muy contadas, como Ponciano Arriaga y muy seguramente el ilustre Melchor Ocampo, estaban familiarizados en el marco conceptual, ain ellos esos textos son inteligibles.



Arriaga, Presidente de la Comisión que redactó el proyecto de la Constitución de 1857, cita y maneja con soltura dos fuentes, una la del francés Alejandro de Tocqueville y la de un Magistrado y comentarista norteamericano de principios del siglo pasado, José Story.

"Es muy posible que conociera también *El Federalista*, la obra clásica de la Constitución Americana, y formada con artículos escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay, y mediante los que estos tres politólogos, como diríamos hoy, se propusieron convencer a los neoyorquinos de que debían aprobar la carta de Filadelfia. Sin embargo, Hamilton sólo fue citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857, cuando se trató un asunto muy concreto".<sup>23</sup>

Por otra parte, Ignacio González Rubio dice que "la convocatoria para el Congreso Constituyente de 1857 fue expedida por Don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. El Congreso se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente se llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. El 16 de junio el Presidente de la Comisión dio lectura ante el Congreso al dictamen de la misma *"cuya parte expositiva fue acogida con vivas señales de aprobación"*, según palabras del diputado don Francisco Zarco; quién en el periódico *el Siglo XX* llevaba la crónica de sesiones.

El Dictamen hace consideraciones muy interesantes en relación con la responsabilidad de los funcionarios, su inoperancia y sobre el juicio político. Sus principales puntos son:

"1.-La responsabilidad no solamente de los funcionarios públicos, sino de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, imposible.

---

<sup>23</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, *Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República*, Vol. III, enero-febrero, 1962

- 2.- La sentencia del juicio político debe limitarse a retirar al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular.
- 3.- La sentencia no infama, no irroga perjuicio, no acusa daño irreparable, sino es la destitución o inhabilitación para ejercer otro cargo, una infamia, un perjuicio o daño en el orden político.
- 4.- El juicio político de la opinión y de la conciencia pública.
- 5.- Que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria".<sup>24</sup>

En esta Constitución se establece claramente el juicio político, al que estaban sometidos los secretarios de despacho, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito y los funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento fuese popular. Por lo que respecta al Presidente de la República, su responsabilidad surgía por cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de su encargo y además de los delitos graves del orden común. Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. Si el jurado de acusación emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaría inmediatamente separado de su cargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta erigida en jurado de sentencia, procediese a aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusado, si lo hubiese, la pena establecida en la ley.

Debemos reiterar que el sistema unicameral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema

---

<sup>24</sup> GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. Constitución de 1857, Revista de Administración Pública, INAP., 57-58, enero-junio 1984, p.p. 73-87

Corte de Justicia la que en tribunal pleno dictaba el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

### **II. 3. LA RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

En la Constitución de 1917, no se variaron los postulados sobre responsabilidades establecidas en la de 1857, realmente se introdujeron pocos cambios, entre los que se pueden señalar:

- Con la creación del Senado de la República, se incluyeron a los senadores como susceptibles de incurrir en la responsabilidad.
- Por lo anterior, se determinó que las causas que se entablaran en contra de los altos funcionarios, se efectuarían a través del sistema biinstancial, correspondiéndole a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado si la acusación existiere por delito común, y los que se trataran de delitos oficiales los conocería el Senado erigido en Gran Jurado, previa acusación de los diputados. Este nuevo sistema restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, pues antes, según la Carta Magna de 1857, fungía como Jurado de Sentencia.
- Se incluyó a diputados de las Legislaturas Locales, independientemente de los Gobernadores de los Estados, como responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Por otra parte, se previó que el Congreso de la Unión a la mayor brevedad expidiera una ley para regular el desempeño de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los territorios Federales, determinado como delitos o faltas oficiales los actos y omisiones que redunden en perjuicio del

interés público y del buen despacho. Por eso durante la vigencia de la actual Constitución se han expedido tres ordenamientos sobre responsabilidades que son los de 1940, 1979 y 1982.

### **N.3.1. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.**

Esta ley fue proclamada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, es la primera bajo la vigencia de nuestra actual Constitución. En su exposición de motivos afirma que: "La organización de nuestro país, es una república representativa, democrática y federal, tal y como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quién radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios en el ejercicio del poder, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado un campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con nombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que conforman la nación, para hacer posible su convivencia dentro del orden jurídico, en el que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como que establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije en cambio, cual debe ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen en ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

En esta ley se conceptúa como los altos funcionarios de la Federación: al Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República. También quedan comprendidos en este concepto los gobernadores y diputados a las legislaturas de los Estados, quienes podían ser sujetos de responsabilidad; mierna que se ampliaba a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y de los Territorios Federales, por delitos y faltas oficiales cometidas en el desempeño de los encargos que tenían encomendados.

"La Ley de Responsabilidades de 1939 en sus artículos 13 y 14 estableció, no sin cierta ambigüedad los delitos oficiales de los altos funcionarios y en el artículo 15 previó las sanciones de destitución e inhabilitación. En el artículo 18 compuesto nada menos que de 72 fracciones, tipificó los delitos oficiales de los demás funcionarios y de los empleados públicos y en el artículo 19 especificó las sanciones penales, multas y prisión imponibles a quienes cometiesen tales delitos"<sup>25</sup>.

Son los delitos y sanciones de los altos funcionarios de la Federación los comprendidos en los artículos 13 y 15, respectivamente:

### **DELITOS**

- 1 El ataque a las instituciones democráticas.
- 2 El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3 El ataque a la libertad de sufragio.

<sup>25</sup> OVALLE FAVELA, José. La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. México, Gaceta Informativa, Año 9, Vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 200.

- 4 La usurpación de atribuciones.
- 5 La violación de garantías individuales.
- 6 Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicio grave a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.
- 7 Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

#### **SANCIONES**

- 1 Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentra investido.
- 2 Inhabilitación para obtener determinados empleo, cargos y honores por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez.
- 3 Inhabilitación para toda clase de empleos, cargo y honores por el término señalado en el número anterior.

"Estos supuesto delitos no pueden ser tales pues están redactados en forma vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de tipicidad, sirven tan sólo, para regular los llamados juicios políticos; nunca conformar un tipo penal"<sup>26</sup>.

En cuanto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, en el artículo 18 se mencionaban una serie de tipos en 72 fracciones, que integraban entre otros delitos los de: usurpación de atribuciones, coalición de funcionarios,

---

<sup>26</sup> CÁRDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México, Editorial Porrúa, 1982, p.67.

cohecho, abuso de autoridad, fraude, peculado, etc; además de aquellos actos u omisiones que violaran las garantías individuales, "otorgando así una absurda inmunidad a los altos funcionarios de la Federación, que equivocadamente atribuye a los demás funcionarios, no mencionados en el artículo segundo de la ley."<sup>27</sup>

Las sanciones a que se hacían acreedores por las faltas cometidas, aludidas en el párrafo anterior eran: multa, privación de la libertad, suspensión, destitución, hasta la inhabilitación, además se establecía fundamentalmente que por las faltas u omisiones cometidas por funcionarios o empleados en el desempeño de sus funciones serían sancionados conforme lo determinarían las leyes y reglamentos.

El artículo 8 de esta ley concedía acción popular para denunciar los delitos y faltas oficiales a que se refiere la misma. Haciendo la salvedad de que en los casos de veredicto o sentencia absolutoria, la persona denunciante o acusadora podía ser castigada por el delito de calumnia, siempre y cuando justificara que existieran motivos fundados que la hicieran caer en el error y obrando en beneficio del interés general, y no por intención. Así mismo, se estableció claramente que las denuncias anónimas no se tomarían en cuenta.

Por otra parte, tratándose de delitos y faltas oficiales cometidas por altos funcionarios políticos de la Federación y de los Estados, se daban a conocer al Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento ante la Cámara de Diputados como Cámara de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. Por lo que respecta a los delitos del orden común, tales funcionarios gozaban del fuero constitucional, de tal suerte que para quedar sometidos a tribunales ordinarios, tenían que ser previamente desaforados por la Cámara de Diputados.

---

<sup>27</sup> CÁRDENAS, Raúl. Op. Cit., p.17.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales comprendidas por el artículo 18 de esta ley, cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, remita en cuanto a la incoación del procedimiento a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales, Federal o del Distrito Federal, según fuere el caso y se desarrollaba en forma ordinaria. Una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público, y del acusado junto con su defensor, el juez remita el expediente - en su caso - al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos que correspondía.

Estos Jurados se establecieron en dos ámbitos de competencia:

- a) Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, con asentamiento en cada uno de los lugares en que residían los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal.
- b) Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, establecidos en cada uno de los Partidos Judiciales en que residían los Jueces de Primera Instancia en materia penal dentro de su jurisdicción.

Este jurado de Responsabilidades, estaba formado por siete individuos:

- a) Un representante de los Servicios Públicos de la Federación, del Distrito Federal o Estado.
- b) Un representante de la Prensa.
- c) Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no fuera funcionario ni empleado público.



- d) Un profesor.
- e) Un obrero.
- f) Un campesino.
- g) Un agricultor, industrial o comerciante.

La competencia de estos jurados, era para conocer de los delitos cometidos por funcionarios y empleados de la Federación, a excepción de los cometidos por altos funcionarios de la Federación; así como por las faltas cometidas por aquellos, entendidas éstas como las conductas que la ley no conceptúa como delitos.

Esta ley de 1940, en su título sexto, capítulo II, estableció por primera vez la investigación del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, en su artículo 103 establecía: "Si durante el tiempo en que algún funcionario o empleado público se encuentra en el desempeño de su cargo; o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones o por cualquier otro motivo, se encontrara en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dicho bienes; en relación con el importe de sus ingresos y de su gastos ordinarios, dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o el del Distrito Federal en su caso de oficio o en virtud de denuncia, deberán proceder con toda eficacia y diligencia a investigar la procedencia de dichos bienes; y el funcionario o empleado de que se trate estará obligado a justificar que son legítimos". En este artículo se incluían como bienes, los que correspondían a la esposa, sea cual fuere el régimen matrimonial; de igual manera se procedía con los bienes de los hijos. También se establecía la obligación de todo funcionario o empleado público al tomar posesión del cargo o

al dejarlo, bajo protesta de decir verdad, de hacer una manifestación ante la Procuraduría General de la República, o del Distrito Federal de todos los bienes que poseyera.

### **N. 3. 2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1979.**

En el Diario Oficial de la Federación del día 4 de enero de 1980, fue publicada la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual fue promulgada el 27 de diciembre del año anterior, que vino a abrogar la del 30 de diciembre de 1939, promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas. Esta ley reglamenta las bases establecidas en los artículos 108 al 114 de la Constitución de 1817.

El maestro José Ovalle Favela, dice que "la nueva ley de 1979, si bien continúa regulando los mismo órganos y los mismos procedimientos que la de 1939 (analizada anteriormente en este trabajo), no recoge la distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios y de los empleados públicos objeto del enjuiciamiento penal a cargo del jurado popular. En la nueva ley se prevén como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, sólo aquéllos que la anterior establecía como delitos de los altos funcionarios; y en ellas se regulan como posibles sanciones sólo la destitución e inhabilitación (artículos 3 y 10). En otros términos, en la nueva ley se ha suprimido el enjuiciamiento penal de los funcionarios públicos distintos a los mencionados en el artículo 108 constitucional y de los empleados públicos; y en su lugar se ha establecido una especie de juicio político a cargo de un órgano - el jurado popular - que, en principio, no es un *cuero político* - al menos como lo entendía Tocqueville, por los mismos delitos oficiales y con las mismas sanciones que los altos funcionarios, sólo que con un

procedimiento diverso, que es el anteriormente previsto para el enjuiciamiento penal".<sup>28</sup>

"La ley de análisis lo que pretende es sustraer -- sigue diciendo el maestro Ovalle Favela -- de la competencia del jurado popular los delitos oficiales sancionables penalmente, los cuales, convertidos en comunes serán conocidos por lo tribunales ordinarios, y dejar al jurado el conocimiento sólo en los delitos oficiales sancionables políticamente. Seguramente este cambio se debe a la desconfianza que, en los medios forenses y políticos, ha producido la actuación de los jurados populares, cuya tendencia hacia la absolución de los inculpados ha sido muy censurada. Pero, en el caso de que éste haya sido el motivo, lo más adecuado habría sido reformar el quinto párrafo del artículo 111 Constitucional, el cual terminantemente establece que los delitos o faltas oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular. De otra manera, puede resultar discutible, a la luz del artículo constitucional, este cambio en la competencia del jurado popular".<sup>29</sup>

Por otra parte, para entrar al análisis de algunos artículos que a nuestro criterio podemos considerar como fundamentales en esta ley, podemos decir que su artículo primero quedó limitado el principio de igualdad ante la ley. El hecho de ser funcionario público, otorgaba al individuo una serie de privilegios y obligaciones de acuerdo al cargo que desempeñaba y no de carácter personal; derivándose, que no existía ninguna clase de privilegio que proviniera de la persona propiamente dicha, sino que de manera temporal se sustraía de la ley procesal común, como una postergación del proceso hasta que hubiera producido ciertos actos después de los cuales el sujeto quedaba a disposición de los Tribunales Comunes.

<sup>28</sup> La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, México, Gaceta Informativa, año 9, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.p. 201 y 202.

<sup>29</sup> IDEM. p. 202

Por tal motivo ningún funcionario o empleado que cometía algún ilícito penal, podía quedar exento de que el Ministerio Público competente ejerciera acción penal, puesto que como persona no tenía ninguna diferencia respecto de los particulares, y sólo quedaba exento de manera temporal aquel funcionario denominado por la ley como alto funcionario, el cual gozaba de fuero, pero una vez quitado este obstáculo quedaba sujeto a los tribunales; en estas consideraciones estaban comprendidos todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

El artículo segundo de la ley en estudio, establecía que "los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales, son responsables por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales y por los delitos y faltas tipificadas en esta ley"; este precepto se encuadra a nuestro criterio a las consideraciones asentadas en el párrafo anterior. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

El artículo tercero de esta ley, define a los delitos oficiales como aquellos en que incurren los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, durante su encargo, con motivo del mismo y que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Según el Doctor y Diputado Don Ignacio González Rubio, este artículo es la espina dorsal, la esencia, el signo que distingue y en el que se fundan y aglutinan los propósitos e ideas de sus autores.

En el artículo tercero se enuncian los mal llamados delitos oficiales en que pueden incurrir todos los funcionarios y empleados públicos, tanto federales, del Distrito Federal, como los gobernadores y diputados locales, dando lugar a dos

procedimientos distintos; uno político, seguido ante los órganos políticos y por esas mismas razones, presentado ante el Congreso ; el otro procedimiento, también de naturaleza política, instaurado contra los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, por el Poder Judicial para someterse al Jurado Popular.

"De esta manera - dice Ovalle - la ley que debería expedir el Congreso tenía que distinguir por una parte, los delitos oficiales que daban motivos al juicio político de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados, que debían ser competencia de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, y por otra parte, los delitos oficiales de los demás (nuestra Constitución dice todos) funcionarios y empleado de la Federación y del Distrito Federal, que debían ser motivo no a un juicio político, sino a uno estrictamente penal, de la competencia exclusiva del Jurado Popular y en el cual las sanciones no debían limitarse a la destitución e inhabilitación sino que podían comprender las previstas en las leyes penales. La sanción impuesta en el juicio político no impedía, por ser sólo una sanción política, que el alto funcionario destituido o inhabilitado fuese procesado por los tribunales penales y se impusiera una sanción penal en caso de que el objeto del juicio político estuviese tipificado como delito tal y como lo previene el segundo párrafo del artículo 111 Constitucional".<sup>30</sup>

Así mismo, el artículo cuarto define las faltas oficiales, como las infracciones que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho (que no sobrepasaran al funcionamiento de las instituciones y del buen Gobierno) en que incurrieran los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo; desprendiéndose del mismo artículo que en aquellos casos donde la falta revestía gravedad, se configuraba el delito oficial según lo que establecido en el artículo tercero de la misma ley.

---

<sup>30</sup> CÁRDENAS, Raúl. Op. Cit., p.531.

En el procedimiento esta ley consagró el sistema bicamaral, siendo la Cámara de Diputados quien conocía de las acusaciones y denuncias por delitos y faltas de los legisladores federales, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República fungía como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

Por lo que toca al procedimiento para los delitos comunes de estos funcionarios, se efectuaron transformaciones de fondo, como consecuencia de que con base en los artículos 21 y 102 Constitucionales, se facultó al Ministerio Público, para perseguir los delitos e iniciar el ejercicio de la acción penal, que antes correspondía a los Jueces Penales. Siendo así, en la actualidad no puede iniciarse ningún proceso sin intervención del Ministerio Público como titular de la acción penal.

Por otra parte, la ley establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un *Jurado Popular* con lo cual reproducía el sistema de su predecesora. No obstante que esta Institución a pesar de los esfuerzos legislativos para arraigarla en nuestro sistema jurídico nunca ha operado con eficacia.

## **CAPÍTULO III**

### **REFORMAS Y ADICIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD, HABIDAS EN LAS LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA**

## **REFORMAS Y ADICIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD, HABIDAS EN LA LEGISLACIÓN POSITIVA MEXICANA**

El titular del poder ejecutivo en el sexenio 1982 a 1988, propuso como uno de sus principios de gobierno *La Renovación Moral de la Sociedad*, que fue uno de sus lemas de campaña antes de llegar a la presidencia. Este principio tenía por objeto combatir el alto grado de corrupción existente en los distintos ámbitos de la Administración Pública, trayendo como consecuencia profundas reformas a la Carta Magna en su título IV y de igual manera se dieron cambios en otras leyes secundarias.

Este programa de *Renovación Moral de la Sociedad* significaba que el Derecho debía reflejar en las normas jurídicas fundamentales, su más clara expresión dentro del servicio público, tan es así que el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión, diversas propuestas legislativas, que una vez discutidas, modificadas y aprobadas, pasaron a ser leyes a partir de enero de 1983. Entre las principales están las subtituladas en el presente capítulo.

### **III.1. REFORMAS AL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

"Recientemente nuestra Constitución ha sido objeto de transformaciones muy importantes que pretenden redefinir algunas bases sobre las que descansa la organización política de nuestra sociedad: las reformas en cuestión probablemente constituyen el esfuerzo legislativo más importante desde que fue promulgada nuestra Carta Magna"<sup>31</sup>. Las transformaciones tuvieron su origen en

---

<sup>31</sup> RAMÍREZ MEDRANO, Raúl. Regimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados de la Federación. *Revista Mexicana de Justicia*, 84, Vol. II, No. 2, abril-junio, 1984, p. 246



el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1982.

**"Dentro de las reformas constitucionales más significativas se encuentran las realizadas al título IV, correspondientes a la responsabilidad de los servidores públicos y sus impactos legislativos derivados. Estas reformas vinieron a eliminar la confusión que había sobre el tema en el texto constitucional anterior y establecieron con claridad el nuevo orden de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones.**

**La importancia de las normas sobre responsabilidad de los servidores públicos se deriva en mi concepto, del hecho de que forman el estabón que une dentro de la Constitución el derecho del pueblo a que sus servidores públicos desempeñasen su función con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionar a los hombres que pervierten su función para provecho propio o en detrimento del servicio público".<sup>32</sup>**

**En el Decreto citado, se contemplaron nuevos conceptos, como el cambio de concepto de funcionario público y empleado, por el de servidor público. Hubo entre los legisladores discusiones en cuanto a las denominaciones de funcionario público y empleado ya que no estaban plenamente calificadas y detalladas, lo cual ocasionaba diversas confusiones, y tienden con este cambio a aplicar un criterio igualitario que difiere del espíritu de la Constitución de 1917 en esta materia. Tan es así, que el primer párrafo del artículo 108 de nuestra Constitución vigente señala "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaren como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u**

---

<sup>32</sup> RAMÍREZ MEDRANO, Raúl. Op. Cit., p. 247.

omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". Esta definición de servidor público, permite incluir en ella a toda persona que desempeña una función o presta un servicio en alguna dependencia o entidad. Es acorde con el concepto de Administración Pública reconocido por la teoría y adoptada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se divide en Administración Centralizada y Paraestatal.

Consideramos que no es materia de este trabajo, hacer un estudio comparativo entre los conceptos establecidos de funcionario y empleado o de servidor público, contenidos en las normas derogadas y vigentes. Esta definición es harto acertada, ya que hace sujetos de obligaciones específicas a las personas que prestan sus servicios tanto en las dependencias administrativas como en las entidades paraestatales, cuyas actividades se desarrollan en áreas en que el Estado participa.

La definición Constitucional de servidor público reviste gran importancia no sólo para el ámbito Federal, sino para el de los Estados, ya que el último párrafo del propio artículo establece: "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Esta definición representa además la primera obligación que la Constitución impone a las Legislaturas de los Estados, al establecer que éstos deberán determinar el carácter del servidor público que tienen los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios y empleados del Estado, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de igual naturaleza que en la Administración Pública de los Estados y Municipios.

Así mismo el artículo 108 citado, en su tercer párrafo señala: "los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los

magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales". Este concepto viene a asentar las bases para hacer efectiva la obligación de los servidores públicos enumerados de respetar la Constitución y las Leyes Federales, alejándola de la mera fórmula declarativa de esta obligación que no contaba con bases sólidas para hacerla exigible. Con la nueva fórmula constitucional y las variantes de responsabilidades derivadas se establecen los lineamientos para sancionar las desviaciones a las obligaciones señaladas.

Se observa con lo anterior que los conceptos de funcionario y empleado siguen apareciendo en la Constitución. Ni en ella ni en su Ley reglamentaria se aclara quienes son unos y quienes son otros.

En el primer párrafo del artículo citado anteriormente, se incurre en la omisión de no señalar a los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal, observación que no encuentra otra justificación que la del descuido del legislador, pues no existe ninguna razón para su exclusión. Sin embargo, esta omisión puede, según nuestro punto de vista, estar subsanada por lo que establece el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos de 1982 (que en el subtítulo próximo inmediato se analizará con detenimiento), al señalar el establecimiento de los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones que señala el artículo 47, así como la aplicación de sanciones en esta materia en términos de las correspondientes leyes orgánicas del poder judicial.

Por otra parte, el artículo segundo de la Ley citada en el párrafo anterior, coincide con el artículo 108 Constitucional en la definición de servidor público. El artículo 109 de nuestra Carta Magna establece en sus tres fracciones los

diferentes tipos de responsabilidad de conformidad con las prevenciones siguientes: el juicio político, la comisión de delitos y sanciones administrativas.

Para abundar sobre esas determinaciones se asienta que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y se reconocen las dos vertientes de juicio, por una parte el juicio político y por otra al proceso penal. (Se establece también, por primera vez, el procedimiento de la responsabilidad administrativa que se trata en este trabajo en forma particular y como base toral del capítulo siguiente). El citado artículo trata de esclarecer la confusión que tendía a otorgar un fuero de hecho, al distinguir entre los delitos y faltas oficiales y delitos comunes estableciéndose según el Lic. José Carreño Carlón que: "corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicar por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de un empleo, cargo o comisión o no, con lo que se propone eliminar cualquier forma o tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados; se establecen vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí para exigir responsabilidades, en su caso, mediante juicio político substanciado en el Congreso de la Unión y en otro, mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones en esta materia, con la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de la misma naturaleza"<sup>33</sup>, esta aclaración final está debidamente establecida en el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este precepto se eleva a rango constitucional por primera ocasión el enriquecimiento ilícito o inexplicable, entendiéndose éste en el supuesto de que los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio.

---

<sup>33</sup> Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, serie Praxis, No. 60, 1984, p.37.

adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar; esta figura se sancionará penalmente con el decomiso y privación de la propiedad de dichos bienes, independientemente de otras penas que correspondan.

Por otra parte, el juicio político se origina cuando los servidores públicos señalados en el artículo 110 Constitucional, en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, y no procede, por la mera expresión de sus ideas.

El artículo 110 Constitucional, establece que podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los gobernadores de los Estados, diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia local.

Por otra parte, las sanciones aplicables a través del juicio político consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Podemos establecer la destitución como la separación del servidor público de sus funciones, es un acto que desvincula a éste del servicio público; en tanto que la inhabilitación, es la declaración hecha por la autoridad competente, que impone a la persona separada del servicio público para no volver a desempeñarse

en otro cargo. (cabe hacer la aclaración que la procedencia o más bien el procedimiento del juicio político, se analizará en el primer numeral del capítulo IV de esta tesis).

La Constitución señala en su artículo 111, a los servidores públicos que pueden ser sujetos del procedimiento penal, que son los mismos a los que se podía fincar el juicio político, sin embargo, por ser éstos de alta investidura en el caso de la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder o no en contra del inculpado; si esta resolución fuere negativa y la imputación continúa, procederá cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su función.

En cuanto a lo que hace al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, analizado anteriormente. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la Legislación Penal aplicable. Las declaraciones y resoluciones tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores son inatacables, situación o aseveramiento que se encontraba comprendido anteriormente en la Constitución como se comprueba en el desarrollo de este trabajo.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, y las sanciones correspondientes se aplicaran en un periodo no mayor de un año, a partir del inicio del procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal y que nunca serán inferiores a tres años. Podemos, por otra parte, aseverar, en síntesis, que las reformas al título cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena presentación. La congruencia prevista entre estas iniciativas permitirá a esa representación nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

### **III. 2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982 Y LAS DIVERSAS REFORMAS, ADICIONES Y DEROGACIONES HECHAS EN DIFERENTES FECHAS A SUS DISPOSICIONES**

Esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue promulgada el día 30 de diciembre de 1982, por iniciativa del entonces Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y publicada en el Diario Oficial de la Federación un día después; esta ley vino a abrogar a la 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 citado el día 4 de enero de 1980. Esta Ley Federal de Responsabilidades vigente, es reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Carta Magna. Con la promulgación de esta Ley, se establece en forma clara y precisa un código de conducta, que es una forma básica y total de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En la exposición de motivos enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con fecha 2 de diciembre de 1982, como iniciativa presidencial dice: "En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad

social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos”.

“El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos”.

“La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho”.

“Por ello, he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al título cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos”.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que pretendemos analizar en este capítulo, se encuentra dividida en cuatro Títulos, el primero se complementa con un sólo capítulo que es el de las *Disposiciones Generales*, comprendidas del artículo primero al cuarto. El segundo llamado: *Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia*, está conformado por cuatro capítulos, el capítulo I comprende los Sujetos, Causas del Juicio Político, y Sanciones y está integrado por cuatro artículos; el capítulo II regula el Procedimiento en el Juicio Político, y está compuesto de quince artículos; el capítulo III corresponde al Procedimiento



para la Declaración de Procedencia que comprende de los artículos veinticinco al veintinueve; y el capítulo cuarto establece las Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del Título Segundo y consta de dieciséis artículos, del treinta al cuarenta y cinco.

El Título Tercero denominado de Responsabilidades Administrativas, está integrado por dos capítulos; el I es el de Sujetos y Obligaciones del Servidor Público que comprende de los artículos del cuarenta y seis al cuarenta y ocho; y el II llamado de Sanciones Administrativas y Procedimiento de Aplicarlas, integrado por treinta artículos, del cuarenta y nueve al setenta y ocho.

Por último, el Título Cuarto corresponde al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, integrado por un sólo capítulo y comprende del artículo setenta y nueve al noventa, haciendo la aclaración que en los últimos siete artículos de este capítulo encuadra el Enriquecimiento Ilícito.

Es fundamental asentar que en este apartado de nuestro trabajo sólo trataremos de profundizar en los Títulos Primero y Cuatro de la Ley Federal que nos ocupa, en virtud de que el segundo y tercero está comprendido en el capítulo IV del mismo trabajo.

El Capítulo Único del Título Primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende los primeros cuatro artículos de la propia ley, que señalan:

Artículo 1º este precepto se limita a enunciar el objeto de la ley y en sus fracciones que lo integran concuerdan con las denominaciones de los capítulos en que se encuentra dividida la ley que se estudia.

El artículo 2º establece como sujetos de la ley a los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y

además agrega: "a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

En el artículo 3º en sus nueve fracciones que lo componen, determina las autoridades competentes para aplicar la propia Ley, dejándose abierta la posibilidad según la fracción IX, que pueden ser competentes para su aplicación además los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En tanto el artículo 4º señala, como premisa principal, que en ningún caso se podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, pero los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda.

Por lo que respecta a los Títulos Segundo y Tercero de la ley en estudio, los cuales versan sobre el juicio político y la responsabilidad administrativa, respectivamente, los trataremos en el capítulo posterior.

Estudiaremos en forma somera el Título Cuarto de la propia ley que regula el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, considerándose como una importante herramienta que permite investigar y descubrir el enriquecimiento ilícito.

El Registro Patrimonial y seguimiento de la evaluación de situación patrimonial, de acuerdo a la Ley, lo llevará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con base en la declaración de situación patrimonial que cada servidor público haga de sus bienes.

El artículo 80 de la Ley obliga a presentar declaración de situación patrimonial desde el titular del Poder Ejecutivo, hasta el nivel de jefes de departamentos o su equivalente, en términos generales.

Los servidores públicos comprendidos en todas las fracciones del artículo 80 tienen la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión, dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo y durante el mes de mayo de cada año; si no se hiciera de esta forma en el primero y tercer caso, quedará sin efectos el nombramiento que haya dado origen a su empleo, cargo o comisión previa declaración de la propia Secretaría y en el último si no se hiciera la conclusión se inhabilitará al infractor por un año. Cabe aclarar que en la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles con la fecha y valor de adquisición y en las declaraciones anuales sólo se manifestarán las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición.

La Ley señala en su artículo 84 que "cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener el servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visita de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente...". Por la aplicación del concepto puede seguir la situación o incriminación de enriquecimiento inexplicable. Establece la Ley que los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito serán sancionados en los términos del Código Penal.

Por otra parte a partir de la experiencia obtenida de la aplicación de la Ley Federal en estudio a través de los años, tanto por iniciativa del Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo. Se sometió a consideración del H. Congreso de la Unión diversos decretos para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la propia ley las cuales fueron publicadas los días 11 de enero de 1991, 21 de julio de 1992 y 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, adiciones que de ninguna forma afectaron a la estructura de la Ley y que si optimizan su funcionamiento, para adecuarla a los cambios sufridos en la propia estructura de

los poderes establecidos. Como resultado de lo anterior se dio la competencia para aplicar esta ley a la Asamblea de Representantes.

Se estableció la obligación de los servidores públicos de proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la información y datos que ésta le solicite para el mejor ejercicio de sus atribuciones, so pena de incurrir en responsabilidad, en caso de no hacerlo.

También se propuso un procedimiento novedoso para la substanciación del Juicio Político, garantizando en primer lugar y de manera irrestricta el derecho de los ciudadanos de interponer el juicio, salvaguardando la competencia de la Cámara de Diputados.

De manera importante, también, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de julio de 1992 citado, se abocó a regular de manera más exacta el Título Tercero en sus capítulos I y II, correspondientes a los Sujetos y Obligaciones del Servicio Público y Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas, respectivamente, esto con el fin de fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **III. 3 REFORMAS AL TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL DADAS EL 6 DE ENERO DE 1993**

La descripción normativa penal de los delitos cometidos por servidores públicos -- anteriormente denominados: funcionarios públicos y empleados -- en el desempeño de sus funciones y en perjuicio del pueblo, no es precisamente algo nuevo; dichas figuras delictivas siempre han ocupado un lugar en los ordenamientos punitivos mexicanos. Los Códigos Penales de 1871 y de 1929 ya contenían la tipificación de algunas clases de conductas antisociales cometidas

por los servidores públicos. La norma en materia penal se enfocaba, desde un principio, a frenar la corrupción que venía aumentando en todos sentidos: clase, número y cuantía.

La reforma del 5 de enero de 1983 cambió la denominación del Título X de "delitos cometidos por funcionarios públicos" a "delitos cometidos por servidores públicos" y se estructuró con doce capítulos.

El capítulo I no contiene ninguna tipificación delictiva. El artículo 212 define, únicamente, la calidad de los sujetos activos que pueden cometer los delitos comprendidos en este Título; precisa lo que para los efectos del Título X y XI relativo a los "delitos cometidos contra la Administración de Justicia" debe entenderse por servidores públicos. El mismo precepto establece claramente quienes son reputados como servidores públicos y por lo tanto su conducta se encuadra y se sanciona con lo estipulado en este Título.

El artículo 213 consagra las reglas especiales para la aplicación de sanciones. En su parte final dispone textualmente que "la categoría de funcionarios o empleados de confianza será una circunstancia que podría dar lugar a una agravación de la pena". Desafortunadamente en este texto no se hace el señalamiento concreto del mínimo y el máximo de la agravación, por lo cual la idea que parece justa, en ningún momento por falta de criterio puede aplicarse.

El Capítulo II tipifica el delito de *Ejercicio Indebido del Servicio Público* y sanciona a quienes sin satisfacer los requisitos legales desempeñan un empleo, cargo o comisión; o que lo sigan aún y cuando se haya revocado su nombramiento.

El Capítulo III, se refiere al *Abuso de Autoridad* y condena a quienes "para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento pida auxilio a la fuerza

pública a los que, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellos hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare, entre otras".

El Capítulo IV, contiene el delito de *Coalición de Servidores Públicos* y sanciona a los que "teniendo el carácter de servidores públicos se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento e, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la Administración Pública de cualquiera de sus ramas".

El Capítulo V comprende el delito de *Uso Indebido de Atribuciones y Facultades* y sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía.

El Capítulo VI comprende el delito de la *Concusión* y sanciona a quien con el carácter de servidor público y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija por sí o a través de otro dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa indebida o en mayor cantidad a la señalada por la ley.

El Capítulo VII contiene el delito de *Intimidación* que sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar información relacionada con un acto ilícito que sanciona el Código Penal o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Capítulo VIII se integra con el delito de *Ejercicio Abusivo de Funciones* y sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público para promover sus intereses económicos personales, de sus familiares o de terceros y con los que tenga vínculos afines o económicos.

El Capítulo IX comprende el delito de *Tráfico de Influencia* y sanciona al servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las actividades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

El Capítulo X está integrado con el delito de *Cohecho* y éste sanciona al servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier dádiva, o acepta una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

En el Código no se registra el capítulo XI.

El Capítulo XII comprende el delito de *Peculado* que sanciona a todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, así mismo el servidor público que indebidamente utilice fondos públicos.

El Capítulo XIII comprende el delito de *Enriquecimiento Ilícito* que sanciona al servidor público que adquiera bienes cuyo valor exceda notoriamente al monto de sus ingresos y cuya procedencia legítima no pudiera justificar.

**III. 4 ADICIÓN DEL ARTÍCULO 32 BIS A LA LEY ORGÁNICA DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADA  
EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
EL 29 DE DICIEMBRE DE 1992**

Una vez que el titular del Ejecutivo Federal a través de los órganos competentes previó las bases jurídicas para combatir en todos sus ámbitos la corrupción, determinó que era indispensable un área administrativa que llevara a

cabo la tarea de la *renovación moral*, es por ello que envió a la cámara correspondiente una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y propuso en la misma la creación de una nueva Secretaría de Estado que sería la Contraloría General de la Federación.

En su exposición de motivos asentó que las atribuciones de la Secretaría que proponía para su creación, provenían de las que en materia de vigilancia, en el manejo de fondos y valores de la federación y de fiscalización del gasto público federal, que tenían hasta ese momento las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto - ya desaparecida - además, la formación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no traería como consecuencia el engrosamiento del aparato burocrático, ya que se aprovecharían los recursos humanos, financieros y materiales ya existentes.

El maestro Elisur Arteaga, en relación al control que debe ejercer la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dice que: "es necesario hacer notar que la Secretaría es un instrumento de control secundario y accesorio, que a nivel de la Administración Pública Federal hace las veces de una auditora interna, para los efectos de detectar posibles irregularidades habidas en el manejo del fondo público y, en su caso, se le ha facultado para exigir cierto tipo de responsabilidades a los servidores federales, ello sin perjuicio de las instituciones; el juicio de responsabilidad y el control que del gasto público está facultada a realizar la Cámara de Diputados por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda; a nivel Constitucional este es el verdadero y efectivo control. La Cámara de Representantes, siguiendo una tradición del Parlamento Inglés, siempre ha estado facultada para vigilar el manejo del gasto público, para conocer en primer lugar de lo relativo a contribuciones y empréstitos; la existencia de la nueva dependencia, la Secretaría de Contraloría, sólo tiene una explicación: La Contaduría Mayor, por razones políticas ha sido remisa en el cumplimiento de su función Constitucional y, a menos de que en verdad se tenga el firme propósito de procurar un verdadero cambio, es de suponerse que con la nueva dependencia



y con otras muchas mas similares que se crearan, las cosas pudieran seguir como hasta ahora. No era necesaria la nueva Secretaría, fórmula que de alguna manera ya se experimentó y desechó, era suficiente con desempolvar la antigua institución de la Contaduría Mayor, atribuirle en la Ley Orgánica que necesariamente da el Congreso de la Unión todas las facultades para actuar, dejarla al margen del control partidista, proveerla de los elementos humanos de supervisión, vigilancia y acusación, para lograr en forma institucional lo que a través de mayor burocracia ahora se pretende alcanzar".<sup>34</sup>

Anteriormente a la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Administración Pública se encontraba inmersa en un gran bache de corrupción, sin embargo, ya existían instrumentos de control de esta Administración Pública a través de diversos textos normativos, entre los que se encuentran; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento y las entonces leyes de Obras Públicas y su Reglamento y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, (ahora Ley de Adquisiciones y Obras Públicas) que pudieran ser efectivas si hubiera habido la voluntad política para aplicarlas. No obstante su existencia la corrupción era evidente, ante ello el gobierno propuso como su programa principal el de la *Renovación Moral de la Sociedad* en los términos anteriormente especificados.

Como consecuencia de su programa de *Renovación Moral*, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado dijo: "La *Renovación Moral de la Sociedad*, será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos y cada uno de los sectores de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores.

---

<sup>34</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en: *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 6, No. 6. 2a parte, México, 1982, p.p. 345 y 346.

**"Perfeccionaremos los sistemas de administración, de recursos del Estado y fortaleceremos los sistemas de control y vigilancia de la Administración Pública. Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituya en patrón de conducta, proveeré la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública. Usaremos con vigor y decisión este nuevo instrumento."<sup>35</sup>**

Tal creación trajo como consecuencia la adición del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se establecía como función de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre otras, las siguientes:

- **Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.**
- **Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.**
- **Establecer las bases generales para la realización de auditorías, así como asesorar y apoyar los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.**
- **Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran en las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.**

---

<sup>35</sup> **El Gobierno Mexicano.** Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, No. 1, diciembre 1982, p. 25.

- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la administración pública federal.
- Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías o evaluaciones a las dependencias o entidades de la administración pública federal, con el objetivo de promover el cumplimiento de sus objetivos contenidos en sus programas.
- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad, de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la administración pública federal; verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.
- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o controles que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tales efectos la colaboración que le fuere requerida.

Con lo anterior, la Secretaría de Contraloría intenta combatir en todos los medios y niveles la corrupción, esto como reclamo popular que a todas luces con sus medios y normas quiere ser preventiva y no sancionadora o punitiva.

**II.4.1. DECRETOS POR LOS CUALES SE REFORMARON, REORDENARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN LOS DÍAS 21 DE FEBRERO DE 1992 Y 28 DE DICIEMBRE DE 1984.**

Consideramos importante hacer referencia en este trabajo a los decretos aludidos, ya que repercutieron directamente a lo establecido en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, analizado en el numeral anterior.

En el decreto del 21 de febrero de 1992, se dispone la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, le correspondió entonces a la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ser regulada por el artículo 32 de la Ley Federal mencionada y se reformaron sus facultades en sus fracciones VII y IX.

**Fracción VII - Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la**

administración pública federal con el objeto de promover la eficacia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

**Fracción IX - Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Las reformas que de estas fracciones se dieron fueron única y exclusivamente por la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, extinta a partir de la fecha de este Decreto, quedando por consecuencia en los mismos términos respecto a la facultad establecida en tales funciones.

Por otra parte, para adecuar el programa de gobierno de la actual administración encabezada por el titular del Ejecutivo Federal Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, el día 20 de diciembre de 1984, sometió a consideración del H. Congreso de la Unión el decreto a través del cual reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Decreto que al ser aprobado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 28 del mismo mes y año.

Lo anterior trajo como consecuencia que el precepto que regulaba la función de la hasta esa fecha Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en base a las adiciones correspondientes de la ley multicitada. Tal regulación se estableciera en el artículo 37 de ésta.

De las reformas correspondientes se derivó de manera trascendental entre otras, el cambio de denominación y de funciones de la Secretaría mencionada,

convirtiéndose con el mismo rango en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con este cambio de denominación se originó que además de las funciones que tenía establecidas esta Secretaría de Estado se le adicionaran otras las cuales se encuentran exactamente especificadas de la fracción XVIII, a la XXIV que versan en la función del desarrollo administrativo de la administración pública federal, mismas que por su importancia a continuación mencionamos:

**Fracción XVIII - Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;**

**Fracción XIX - Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal;**

**Fracción XX - Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal salvo lo que se refiere a las playas, zona federal marítima, terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marinas y demás zonas federales;**

**Fracción XXI - Expedir normas técnicas, autorizar y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros los edificios públicos y, en general los inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto la Secretaría podrá coordinarse con los estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;**

**Fracción XXII - Administrar los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;**

**Fracción XXIII - Regular la adquisición, arrendamiento o enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría o bien, terceros debidamente autorizados para ello, y llevar el registro público de las propiedades inmobiliarias federales y el inventario general correspondiente.**

Y desde luego las demás que le sean recomendados en las leyes y reglamentos.

Transcribir las fracciones anteriores tiene el propósito de diferenciar las atribuciones que ya tenía esa Secretaría con las encomendadas a partir del 28 de diciembre de 1994, fecha en que cambió también su denominación como ya ha quedado debidamente asentado.

En conclusión podemos decir que las atribuciones que tenía en materia de control, fiscalización, presupuestación y de responsabilidad, quedaron sin ningún cambio, y se le asignaron las de autorizar y establecer las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades, normas en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, conducir la política inmobiliaria de los bienes de este carácter de la Federación, así como su administración, no siendo motivo de nuestro estudio estas últimas.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**



## **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Como ha quedado debidamente asentado en los capítulos anteriores del presente trabajo, del Título Cuarto de nuestra Carta Magna y en las reformas legales de 1982 se desprenden tres tipos de responsabilidad: la política, que trataremos en este capítulo brevemente, la penal que ha sido analizada en forma somera por no ser tema de ésta tesis y la administrativa que estudiaremos ampliamente por ser base toral de esta exposición.

### **IV. 1 BREVE ANÁLISIS DEL JUICIO POLÍTICO**

El Juicio Político se inicia con el objeto de exigir la responsabilidad política, juicio que implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cargo por un órgano de funciones políticas, respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

El Juicio Político es "el procedimiento que se sigue en contra de algún servidor público del Estado para desaforarlo o aplicarle una sanción legal conducente, por el delito oficial que hubiere cometido y de cuya perpetración se le declare culpable. En el primer caso a dicho procedimiento se le denomina también *ante juicio*, puesto que sólo persigue el objetivo de eliminar el impedimento que representa el fuero para el servidor público de que se trate, quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común de que haya sido acusado. En cambio, en el segundo caso, del aludido procedimiento, si se reúnen las esenciales características de un proceso, que culmina con un acto jurisdiccional llamado sentencia, en el que se impone la pena

legalmente decretada por el delito oficial del que el alto servidor público haya sido declarado culpable".<sup>36</sup>

Se puede entender, por otra parte, como la responsabilidad política, en dos distintas acepciones, según se trate de responsabilidad colectiva o individual. "Es colectiva cuando un sistema de gobierno reconoce que la administración es responsable frente a las demandas públicas y a los movimientos de la opinión pública".<sup>37</sup>

"La responsabilidad es individual en relación con los conceptos del deber y moral, y como atributo de capacidad en el desempeño de la función pública y lealtad a principios objetivos".<sup>38</sup> Este concepto es el que atañe al juicio político; el otro a las áforas.

Los antecedentes del Juicio Político en el Sistema Mexicano, se remontan desde el *impeachment* inglés y americano; la Constitución Española de Cádiz de 1812, que tuvo una vida transitoria durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación mexicana; en la Constitución de Apatzingán de 1814, que instituyó el Juicio de Residencia que asignaba al Supremo Tribunal de Justicia, de manera exclusiva, el conocimiento de las causas por los delitos oficiales que cometieren los individuos del Congreso, los del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia.

También se tienen antecedentes en el Reglamento Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, pero es en la Base Octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, cuando se

---

<sup>36</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Número especial. Sep. 1980, p.p. 96 y 97.

<sup>37</sup> GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. Constitución de 1957. Revista de Administración Pública, INAP, enero junio, 1984, p.p. 57-58.

<sup>38</sup> GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio. Op. Cit., p. 72

establece que el Senado debe juzgar a los individuos del Cuerpo Legislativo, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a los Secretarios de Estado.

Continúan apareciendo antecedentes en la Constitución de 1824 y es en el proyecto de 1842 donde ya específicamente se habla de erigirse en Gran Jurado para conocer de delitos oficiales, bien por una o por ambas Cámaras. Y es en la Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856 donde se instituye en forma pormenorizada el Juicio Político.

En la Constitución de 1917, no se establecía en forma específica la existencia del Juicio Político, sólo se asentaba que no gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones, en que incurrieran en el desempeño de algún cargo o comisión pública que hubiera aceptado durante el período en que, conforme a la ley, disfrutaran del fuero.

Así mismo, regulaba el procedimiento para conocer de los delitos oficiales, estableciendo que conocería el Senado erigido en Gran Jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados, y que si el Senado declaraba por mayoría que el funcionario era culpable, se le destituía del puesto y se le inhabilitaba para ocupar otro, por un tiempo perentorio determinado por la ley.

Con las reformas al Título Cuarto Constitucional del 28 de diciembre de 1982, se dio origen al Juicio Político que se encuentra regulado básicamente en sus artículos 109, fracción I y 110.

El artículo 109 fracción I de la Constitución vigente, establece las causas por las cuales los servidores públicos podrán ser sujetos al Juicio Político y que en particular son: Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El artículo 110 de la propia Constitución establece quienes podrán ser sujetos al Juicio Político y que son: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los representantes a la asamblea del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces de fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por último, los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Sujetos al Juicio Político que en los mismos términos del precepto Constitucional señalado, se encuentran encuadrados en el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 7º de la Ley Federal citada, desglosa en forma amplia el concepto de perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, entre otros, los siguientes:

- Ataques a las instituciones democráticas.
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios Estados de la

misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal.

En el Juicio Político se podrá sancionar al servidor público responsable , a través de la resolución correspondiente, con destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, desde uno a veinte años; éste juicio sólo podrá iniciarse en el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de haber concluido sus funciones y las sanciones se aplicaran en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

En el Juicio Político corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento, actuando como Órgano de Acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia, redundando podemos decir que la sección instructora será la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento la de Senadores, y cada una estará compuesta por cuatro integrantes.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y sustentando con pruebas podrán formular denuncias ante la Cámara de Diputados, por las conductas señaladas en el artículo 7º de la ley aludida. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

La sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, así mismo, esta sección informará al denunciado los hechos que se le imputan y el derecho que tendrá de

defensa, y podrá además dentro de los siete días de ésta notificación, contestar por escrito los hechos atribuidos.

Posteriormente se abrirá un período de pruebas de treinta días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público y tantas como las que la sección instructora estime necesarias; este plazo se podrá ampliar a criterio de la propia sección cuando sea necesario allegarse de otras pruebas y también podrá desechar las que estime improcedentes; terminando éste período se abrirá otro por seis días naturales para formular alegatos, esto siempre y cuando haya finalizado la instrucción del procedimiento; por último haya o no recibido alegatos la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Una vez estimadas las conclusiones la sección instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quién anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre dicha imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, haciéndole saber al denunciante y al denunciado a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga.

Concluido el plazo asentado en el párrafo anterior la Cámara de Diputados se erigirá en Órgano de Acusación previa declaración de su Presidente, quien dará lectura a las constancias procedimentales, así como a las conclusiones de la sección instructora y dará uso de la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor o a ambos si lo solicitaran para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Si al terminar la fase de instrucción, la Cámara decide erigirse en Órgano de Acusación, el servidor público quedará separado de su cargo mientras se decida finalmente sobre su responsabilidad política; sin embargo, si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su encargo. En caso contrario se le pondrá a disposición de la

Cámara de Senadores, a la que remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquella ante el Senado. Posteriormente recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes.

Transcurrido ese plazo con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones con base en la acusación y a los alegatos formulados, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al servidor público responsable. Por último, recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara de Senadores, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción de dichas conclusiones.

#### **IV.2 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En la exposición de motivos que fue turnada al Poder Legislativo para la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, el Titular del Poder Ejecutivo Federal argüa una deficiencia obvia a nuestra legislación, ya que hacía falta un sistema que regulara la responsabilidad administrativa sin perjuicios de las de naturaleza penal, política y civil.

En las reformas al Título IV de nuestra Carta Magna, se establecieron las bases de la responsabilidad administrativa, en que se incurria por actos u omisiones cometidos por los servidores públicos que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, que orientan a la Administración Pública y garantizan el buen servicio público.

#### **IV. 2.1 CONCEPTO**

**El concepto de responsabilidad administrativa se puede extraer del primer párrafo del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y es aquella que procede por actos u omisiones de los servidores públicos que afectan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.**

**La responsabilidad administrativa tiene un fin primordialmente disciplinario.**

**"La responsabilidad administrativa se deriva de la obligación que tiene el servidor público de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan antes de tomar posesión de su cargo y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniaras establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encaran, incumpliendo su imposición a las distintas autoridades que tal ordenamiento señalen".<sup>39</sup>**

#### **IV. 2.2 FUNDAMENTO LEGAL**

**Las bases de la responsabilidad administrativa se encuentran comprendidas en el Título Cuarto Constitucional, particularmente en sus artículos 109 fracción III, 113 y 114 y en Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria de aquella.**

**Es por eso que el artículo 109 Constitucional, establece: " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas**

---

<sup>39</sup> **BURGOA ORHUELA, Ignacio. Revista Mexicana de Justicia, Número Especial, Sep. 1980, p.p. 88 y 89.**



competencias, expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter incurran en responsabilidad".

Y en su fracción III dice que "se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Este precepto Constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones 'políticas', penales o administrativas, se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En concordancia con lo anterior, el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollaran autónomamente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades competentes turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No pudiéndose imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

Por su parte, el artículo 23 de la propia Constitución establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

"El ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, le corresponde exclusivamente a la propia Administración Pública, pretendiendo con ello salvaguardar y preservar

su buen y adecuado funcionamiento. El ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar, se inicien otros procedimientos de diferente naturaleza y ante autoridades diversas".<sup>40</sup>

Las sanciones, son consecuencias del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que prescribe el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que más adelante veremos, pueden materialmente coincidir con los elementos constitutivos de acuerdo con el Código Penal.

"Tanto la Ley citada, como el Código Penal, establecen sanciones de la misma naturaleza respecto a conductas materialmente iguales, siendo necesario aclarar que en la aplicación del sistema de responsabilidades se van a preservar los principios consagrados por el artículo 23 y 109 Constitucionales, de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y de que no podrán imponerse dos veces, por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza".

"Si bien es cierto que las sanciones previstas por ambos ordenamientos son de la misma naturaleza, también es cierto que encuentran numerosas diferencias entre sí (objeto, origen, finalidad, procedimiento, etc.), por lo que es necesario analizar la operatividad de dicha garantía, distinguiendo las condiciones de su efectividad".

• Identidad de conducta e

• Identidad de sanciones.

"El hecho de que tanto el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109

---

<sup>40</sup> Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1985, p.10

Constitucional, disponen que *los procedimientos para la aplicación de sanciones, se desarrollarán autónomamente, sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios en la Administración Pública frente a la independencia del Poder Judicial. Por esto equivale a que en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo, dependiendo de la gravedad y peculiaridad de circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollándose simultáneamente o iniciarse con posterioridad, pues si los hechos configurativos de la conducta infractora del servidor público implicaron a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que, en su esfera propia, la Administración Pública inicie previa, simultáneamente o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo de una potestad que la es propia y exclusiva*".

"El alcance del principio *Non bis in idem* es el de una garantía de seguridad jurídica consagrada en favor del particular; su eficacia opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el juez apliquen a la misma conducta sanciones de igual naturaleza".

"De ello se infiere que, la autonomía a que se refiere el artículo 109 Constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el juez de la jurisdicción penal, con relación a la misma conducta infractora; pero de ello no se sigue que frente al principio de garantía, puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta".<sup>41</sup>

Por último, podemos decir que los procedimientos tanto administrativo como penal pueden concluir ambos sancionando, pero dichas sanciones no podrán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

---

<sup>41</sup> Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades, Op. Cit., p.p. 11, 12 y 13.

El artículo 113 Constitucional, como ya se dijo, regula también la responsabilidad administrativa al señalar:

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

Por último, el artículo 114 párrafo tercero, de nuestra Carta Magna, establece:

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

#### **IV. 2. 3 SUJETOS**

El artículo 48 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalan quienes son los sujetos de la responsabilidad administrativa y

dice que "Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley".

Y el artículo 2º dice que "son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Con estos dos preceptos y el concepto de servidor público asentado anteriormente, se da el principio de igualdad ante la Ley, en virtud de que no se comprende rango, jerarquía, origen o particularidades del empleo, cargo o comisión desempeñados.

Sin embargo el titular del Poder Ejecutivo sólo puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por último, los servidores públicos sujetos al Juicio Político, quedarán excluidos de la responsabilidad administrativa.

#### **IV. 2. 4 CAUSAS**

El artículo 47 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, indica en forma detallada las causas por las cuales un servidor público puede ser sujeto a la responsabilidad administrativa y por consecuencia a las sanciones de esta naturaleza, además señala como obligaciones prioritarias las de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y cuyo incumplimiento dará lugar al Procedimiento Administrativo Disciplinario y a las sanciones correspondientes.

Estas obligaciones están contempladas de manera específica en el artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna y su afectación por parte de los

servidores públicos dan como resultado la aplicación de sanciones administrativas.

Por su trascendencia en el orden establecido las podemos explicar de la siguiente manera:

**Lealtad.**- "Es el deber de lealtad un deber supremo comprensivo de los demás deberes. De cualquier modo que sea, debe ser considerado como el preminente y en caso de que pudiera hallarse en oposición con los demás deberes, debe prevalecer", esto según Manuel María Díez en su libro Manual de Derecho Administrativo Tomo II, página 106.

A través de tal obligación se impone a los servidores públicos la obligación moral y jurídica de fidelidad a la Constitución y a las leyes que integran el ordenamiento jurídico respectivo.

Por ello, la obligación de lealtad debe ser hacia el Estado y a sus instituciones que el país libremente se ha dado, y no hacia los gobernantes o personas que detentan el poder político.

**Legalidad.**- Por cuanto hace a la obligación de legalidad que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cabe señalar que ella además de una obligación viene a constituir un principio jurídico que deben observar todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus actividades públicas, lo cual implica que su actuación debe hacerse de acuerdo con la ley, ya que las autoridades sólo pueden actuar de acuerdo con la autorización que la ley les otorgue.

**Honradez.**- Esta obligación es exigida a todos los servidores públicos, pues en el ejercicio de las funciones públicas que les son encomendadas es menester que se lleven a cabo con un proceder recto e íntegro.

**Imparcialidad.-** Esta obligación impone a los servidores públicos a dar un trato de igualdad a todas las personas que tengan relación con ellos con motivo de las funciones que tengan a su cargo, para no beneficiar a unos en perjuicio de otros; es decir, para no actuar con preferencias personales.

La imparcialidad además de constituir una obligación de los servidores públicos, implica para los particulares un derecho que se traduce en un trato igualitario con respecto a otros gobernados, y, por lo tanto, también constituye un principio jurídico regulador del procedimiento administrativo.

**Eficiencia.-** Esta obligación se impone a los servidores públicos con respecto a los resultados materiales que esperan en su actuación. Por ello, con tal obligación se establecen reglas de celeridad y prontitud, sencillez o simplicidad y economía, en el desarrollo de la gestión pública. Por tanto todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionaron, pues su desperdicio o desvío redundará en perjuicio de la función pública.

Entre las responsabilidades que tiene los servidores públicos de acuerdo al artículo citado estan las de:

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le fue 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.
- 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.

- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas al trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dictan en el ejercicio de sus atribuciones.
- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que puede resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior del bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- Desempeñar en 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 su



conyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o terceros con los que tenga relaciones profesionales o de negocios.

- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley.
- 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.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

#### **IV. 2. 6 SANCIONES**

Antes de entrar al análisis correspondiente a las sanciones administrativas establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consideramos importante primero enunciar de manera breve los elementos atenuantes establecidos en el artículo 54 de la misma Ley, para la imposición de las sanciones que en esta parte trataremos de estudiar.

Para la imposición de sanciones a los servidores públicos, responsables por el incumplimiento de sus obligaciones encomendadas en su empleo, cargo o comisión, se tomarán en cuenta, como ya se dijo, los siguientes elementos:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten en base a ella.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público responsable.

- El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad en el servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Como se puede comprender de las consideraciones anteriores, el juzgador en esta materia, no deberá medir con el mismo criterio a un servidor público de nivel bajo que carezca de preparación, medios económicos, etc., y a otro de nivel de mandos medios o superiores; consideramos que a quien se debe sancionar en forma más severa es a éste último.

Podemos decir que el artículo 113 constitucional, señala las sanciones aplicables a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, consistiendo estas en: suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. La Ley Federal de Responsabilidades citada, señala también, como sanción, el apercibimiento público o privado y la amonestación pública o privada.

Así mismo, podemos recalcar que el artículo 53 citado, señala cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad; de conformidad con un criterio de gravedad de la falta, éstas deberán determinarse desde las de mero impacto punitivo, hasta las de mayor castigo y prevención; desglosaremos pues las que establece este artículo:

**Apercibimiento:** Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público, del que se trate, para que haga o deje de hacer determinada cosa y de no obedecer obtener una sanción mayor.

**Amonestación:** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

Esas dos sanciones pueden ser públicas o privadas. Se entiende por privada el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal sin que deje constancia documental de su imposición por la escasa importancia del asunto. En tanto será pública, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerite que el apercibimiento o la amonestación queden asentadas por escrito e integradas al expediente que corresponda al sancionado.

Si bien es cierto que todas las sanciones deben constar por escrito en términos de Ley, también lo es por razones de carácter práctico, y de acuerdo con la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico: si la falta en cuestión es de escasa importancia, a juicio de éste podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, pues de otra manera se atentaría al más elemental principio de economía y sencillez, exigiéndose la subestanciación de todo el procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación, para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación, lo cual entorpecería el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la Ley.

**Suspensión:** Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público el desempeño del empleo, cargo o comisión por un determinado tiempo.

En la Ley de la materia se regulan dos tipos de suspensión: la que tiene carácter de sanción y está prescrita por el artículo 53, fracción III y la que está señalada en el artículo 64, fracción IV, la cual no tiene la misma naturaleza, pues se trata de una norma de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado, por lo tanto es sólo una medida precautoria.

La suspensión como sanción no podrá ser menor de tres días ni mayor de tres meses.

**Destitución del sueldo:** Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley, que dará como consecuencia la terminación de la relación laboral.

Esta destitución será aplicable directamente por el superior jerárquico a los servidores públicos de confianza y por lo que respecta a los servidores de base, será hecha efectiva por el órgano jurisdiccional competente.

Al analizar los dos tipos de sanción, advertimos que la ejecución de las mismas impuestas a los servidores públicos de carácter administrativo se manifiesta de distinta manera, dependiendo del régimen laboral que les es aplicable.

Lo anterior no debe conducirnos a la conclusión de que el procedimiento incoado en contra de servidores públicos de confianza es distinto a aquel que se instaure a servidores públicos de base, lo único que difiere en ambos procedimientos es la ejecución de la sanción.

No obstante que es la ley la que hace la distinción entre servidores públicos de base y de confianza, omite regular las causas que dieron origen a dicha

distinción y no contempla las diferencias jurídicas que produce una resolución administrativa a estos trabajadores.

Sin embargo la guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público, dispone que en ambos supuestos el procedimiento será substanciado por el artículo 64 de la propia ley y que si se desprende responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos regidos por cualquiera de los dos regímenes, se les impondrá sanciones que la misma ley contempla y tal imposición traerá consigo una consecuencia jurídica, pero esta varía dependiendo de la naturaleza de la relación laboral.

Así tenemos que la suspensión o destitución que se imponga al servidor público de confianza servirá de base para rescindir la relación laboral de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Por otra parte para la imposición de sanciones a los servidores públicos de base, deberán respetarse en todo momento los derechos laborales y sindicales que le asisten, como lo dispone el último párrafo del primer artículo transitorio de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos que preserva los derechos sindicales de los servidores públicos.

La resolución sancionadora en ese sentido que recaiga en contra del servidor público de base será notificada al superior jerárquico o a la autoridad que corresponda para que demanden la rescisión de la relación de trabajo o la suspensión del mismo en los términos previstos por las leyes respectivas y ante los tribunales de trabajo competentes.

**Sanción Económica:** Esta es aplicable cuando por el incumplimiento previsto en el artículo 47 de la Ley, se obtiene un beneficio económico o se cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal. El procedimiento para aplicar esta sanción se hace de manera especial, pues está

comprendida en el artículo 55 de la propia Ley, que señala en su primer párrafo que se llevará a cabo una sanción por el lucro obtenido y otra por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento a las obligaciones aludidas.

Consideramos necesario hacer un análisis de carácter formal respecto a la interpretación jurídica de la expresión *Lucro indebido*; en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señalan los principios que rigen el servicio público, siendo la fracción XVI la que establece literalmente que el servidor público deberá "desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII"; de tal forma que cualquier beneficio adicional al señalado en el precepto transcrito será considerado lucro indebido, siempre y cuando se presenten cualquiera de las siguientes situaciones:

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

Podemos concluir que el *Lucro Indebido* de acuerdo a la referida ley, es cualquier beneficio adicional a los señalados en la fracción XIII, XV y XVI del artículo 47 en cita, que favorezca a los servidores públicos y que no se justifique en base a la legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios. De tal suerte que la mera distracción de bienes o recursos del Gobierno Federal, que realicen los servidores públicos para su uso propio o de sus allegados, es suficiente para considerarlo *Lucro Indebido*, entendiéndose por distracción la

contravención a la finalidad jurídica de la administración de dichos bienes o recursos.

**Inhabilitación:** Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad competente.

No podrá darse la inhabilitación cuando el servidor público siga prestando o ejerciendo un empleo, cargo o comisión, primero para darse esta sanción, debe estar separado de su función.

El artículo 63 de la multicitada ley, en términos generales establece que se podrá abstener de sancionar al infractor por una sola vez, cuando se trate de hechos que no revisten gravedad ni constituyen delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño ocasionado por éste, si lo hubiere, no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por último el artículo 76 de la ley en su última parte, señala que cuando exista confesión del incumplimiento de las obligaciones del servidor público, se le impondrá dos tercios de la sanción aplicable si la falta fuera de naturaleza económica. En cuanto a la indemnización, en las mismas circunstancias, será suficiente que se cubran los daños y perjuicios, y quedará a juicio de quien resuelva la aplicación o no de la sanción administrativa correspondiente.

## **CAPÍTULO V**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**



## **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de la responsabilidad administrativa.

El artículo 109, es uno de los artículos que integran el referido título, en él encontramos el fundamento para que los legisladores, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan leyes reguladoras de estas bases Constitucionales.

De ahí que en el año de 1982, el Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo Federal, expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

La ley en cita contiene disposiciones referentes a la responsabilidad penal, política y administrativa, esta última la contempla en su Título Tercero, en el cual se establecen los sujetos, causas, procedimientos y sanciones de la responsabilidad administrativa, acorde al principio constitucional contenido en el artículo 113 que señala que "las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarles..."

Al analizar las disposiciones contenidas en el capítulo II, del Título Tercero de la ley citada, advertimos que es el artículo 64 el que rige el procedimiento administrativo.

Antes de entrar al estudio del procedimiento administrativo que establece el artículo 64 aludido, es necesario analizar las fases anteriores al inicio de la referida instrucción, tales como las de recepción, admisión y tramitación; éstas fases no están explícitas en la ley, pero si por consecuencia lógica están implícitas.

## V. 1 RECEPCIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA

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

Antes de seguir adelante es necesario mencionar los conceptos de queja y denuncia que la ahora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha establecido a través de los diversos lineamientos que ha emitido:

**Queja:** Es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que por dicha conducta u omisión le causen.

**Denuncia:** La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva el incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que imponen a algún servidor público, aún cuando dichos actos u omisiones no le originen agravios.

Por otra parte, en esta fase es necesario contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias, dependientes de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus promociones.

Cada dependencia o entidad, de acuerdo con su magnitud y volumen de actividad, así como el grado de desconcentración o descentralización administrativa que presenten, instalará en el interior de la República las oficinas receptoras de quejas y denuncias de la manera más racional y funcional que sea posible.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrá una Contraloría Interna. Los contralores internos de cada dependencia o entidad serán designados por el titular de la misma, y por lo que se refiere al contralor interno de esa Secretaría, su designación la hará directamente el Presidente de la República.

## V. 2 ADMISIÓN DE LA QUEJA O DENUNCIA

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, señala que en la admisión de una queja o denuncia se procederá a integrar la información adoptando, además, algunos criterios básicos. Se deben diferenciar las quejas y denuncias, de otros asuntos como la prestación deficiente de servicios. Los primeros, involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos; los segundos, deben canalizarse para su atención por parte de la dependencia o entidad responsable del servicio.

Hay que establecer una diferencia, también, entre aquellas promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de las Contralorías Internas; en éste

caso, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias informarán al interesado ante cuales autoridades deben acudir para presentar su promoción.

Como es una garantía que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el que se otorguen todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciante, con la prohibición expresa a las autoridades de que no los inhiban, no es posible impedir las promociones del denunciante temerario. A este respecto el artículo 50 de la propia Ley establece que "La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso".

"Incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten".

Con ese motivo sólo se admitirán aquellas denuncias que se encuadren a los criterios anteriores establecidos, rechazándose aquellas que sean anónimas, salvo que la promoción resulte interesante por la riqueza del material probatorio acompañado, lo que podría originar, a juicio de la Contraloría Interna, una investigación oficiosa. Así mismo, cuando la promoción sea notoriamente infundada o improcedente, se archivará por parte de la Contraloría Interna de que se trate.

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos y de denunciante, así como las acciones del promovente temerario, y con el propósito de conferirle certidumbre y regularidad a la fase de la investigación, las

Contralorías Internas deberán, pedir al quejoso o denunciante que ratifique su promoción.

Las quejas o denuncias que sean presentadas o dadas a conocer a través de la "prensa", deberán tratarse de manera especial por parte de las Contralorías Internas de las dependencias, pues quedará al arbitrio y discrecionalidad de éstas últimas si se abre una investigación o si se archiva.

La última fase de la preparación del procedimiento administrativo es la tramitación e investigación. Las quejas y denuncias recibidas en las dependencias o entidades se integrarán en expedientes, que de inmediato se turnarán al titular de la Contraloría Interna que corresponda, para iniciar el procedimiento de investigación a que haya lugar, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando las quejas o denuncias sean contra servidores públicos de las entidades coordinadas, el Contralor Interno de la dependencia turnará copia al órgano interno de control de éstas, para que proceda a desarrollar el procedimiento de investigación. De igual forma las quejas o denuncias presentadas directamente en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se turnarán por lo regular a la Contraloría Interna correspondiente para su tramitación.

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

La investigación que se realice tendrá 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 o de otra naturaleza. Dejándose

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

Tatándose de quejas o denuncias en contra de controladores internos de las dependencias o entidades de la Administración Pública, conocerá la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **V. 3 DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO**

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes hayan incurrido en responsabilidad y es común tanto para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como para las Contralorías Internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En primer término se citará al presunto responsable a una audiencia, en la misma citación se le hará saber el o los hechos que se le imputan y que constituyen alguna responsabilidad o responsabilidades, el lugar, día y hora en que tuviere verificativo dicha audiencia y su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su interés convenga directamente o a través de un defensor. La citación también deberá recaer en el titular de la dependencia o entidad donde esté adscrito el presunto responsable, para que designe a un representante y comparezca a tal audiencia. Entre la fecha de la citación y el desahogo de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles.

Desahogadas las pruebas si hubiere, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas, dentro de los treinta días hábiles siguientes, resolverán acerca de la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes, a su jefe inmediato y al representante designado por la dependencia.

Debemos señalar que este procedimiento administrativo disciplinario es de carácter sancionador cuya aplicación e interpretación debe ser de lo más estricto posible, de ahí que consideramos que la falta de regulación en la ley en este rubro, no se justifica con el criterio de economía procesal.

A fin de ratificar lo anterior, respecto del citado procedimiento, apoyándonos en nuestra experiencia práctica podemos decir que en virtud de las omisiones que existen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respecto del procedimiento, surge la necesidad de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, desde la citación para audiencia de ley hasta el desahogo de la misma, incluyendo la recepción, admisión y desahogo de pruebas. Debemos reconocer que la supletoriedad en materia administrativa existe, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido y no estamos en contra de ella, por el contrario creemos que dicha figura es necesaria para cubrir lagunas legislativas, sin embargo consideramos que no es posible continuar aplicando supletoriamente ordenamientos adjetivos civiles en materia administrativa disciplinaria, pues la ley no reconoce expresamente la supletoriedad, como tampoco señala en ella el ordenamiento supletorio.

En dicho criterio se establece:

**"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, lo mismo que de todos los**

procedimientos y leyes administrativas federales". Sexta época, 3ª. parte. LXXIII. pag. 40.

La regulación exacta del procedimiento administrativo disciplinario en la multitudada ley, propiciaría mayor congruencia en el sistema de control administrativo de responsabilidades de los servidores públicos y a su vez, la autoridad podría resolver los asuntos de una manera más homogénea, con mayor justicia y equidad.

Respecto a tal supletoriedad (en materia administrativa disciplinaria), los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido, mediante Jurisprudencia que la supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones, por ello, la referencia a las leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley debe acudir para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.

Creemos conveniente conocer los requisitos que deben cubrirse para que opere la supletoriedad de la ley, para lo cual nos permitimos transcribir la Jurisprudencia que han pronunciado los Tribunales citados:

**"SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.** Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de una norma respecto de otras son:

- a) Que el ordenamiento que se pretende suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio;
- b) La previsión de la institución jurídica de que se trate en el ordenamiento objeto de supletoriedad;



- e) Que no obstante esa prevención, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y
- d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de cualquier modo las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación a otra". Octava época, tomo IX, junio, pag. 429.

Por lo anterior, consideramos que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento administrativo disciplinario, o de cualquier otro ordenamiento, es incorrecta y por lo tanto, no debe admitirse, pues como hemos visto la admisión expresa de la supletoriedad en el ordenamiento que se pretende suplir y la remisión al ordenamiento con que se haría la suplencia, son requisitos indispensables para que opere dicha figura jurídica.

Regresando a lo anterior, después de desahogadas las pruebas, cuando así suceda, en las resoluciones se expresarán los razonamientos con base a los cuales se llegó a las conclusiones, expresando los principios legales en que se apoya la misma, debiendo existir coincidencia entre el motivo y el fundamento.

Si en la audiencia se encuentra que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver, o se adviertan otros elementos que impliquen una nueva responsabilidad administrativa, a cargo del presunto responsable o de otros servidores, se harán las investigaciones pertinentes y se citará para otra u otras audiencias. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las

Contralorías Internas, harán del conocimiento al presunto responsable de los nuevos hechos que se le imputan para que pueda organizar su defensa, dándole así, la garantía de audiencia constitucional.

En cualquier momento del desahogo del procedimiento administrativo disciplinario se podrá determinar la suspensión temporal del presunto responsable, de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la continuación o conducción de las investigaciones correspondientes. Esta suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa y regirá desde el momento en que se notifique al interesado o quede enterado por cualquier medio, y cesará cuando así se resuelva, independientemente del avance que tenga el desahogo de tal procedimiento

Los servidores públicos suspendidos temporalmente en forma precautoria que no fuesen responsables de los hechos que se les haya imputado, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que dejaron de recibir durante el tiempo en que estuvieron suspendidos. Para dicha suspensión tratándose de servidores públicos cuyo nombramiento depende del Presidente de la República, se requerirá la autorización de éste. De la misma forma, se necesitará de la autorización del a Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación en términos de la Constitución General de la República.

Como consecuencia, si se encuentran los elementos suficientes y necesarios que acrediten que el servidor público incumplió con una o varias de las obligaciones que en el desempeño de sus funciones le fueron encomendadas, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría Interna correspondiente de acuerdo a sus competencias, dictarán la Resolución que proceda, la cual constará por escrito y la primera la asentará en el Registro de Servidores Públicos Sancionados que precisamente para tal efecto lleva. Y por lo

tanto ésta también expedirá las constancias de no existencia de sanciones administrativas y básicamente la de inhabilitación a quien se lo solicite.

#### **V. 4 MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas o por las que se les hayan impuesto sanciones de esta naturaleza. Las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal tendrán el efecto de restituir al recurrente en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado como consecuencia de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El primer párrafo del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que "las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación recurrida. Tratándose de resoluciones de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrán ser impugnadas ante la propia Secretaría, impugnaciones que se tramitarán en su Dirección General Jurídica, o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se emita en el recurso de revocación interpuesto ante la autoridad emisora del acto, también podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La tramitación del recurso de revocación se sujetará a las siguientes normas:

• Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir. Además de los requisitos que a continuación se mencionan:

a) Nombre del recurrente y en el caso de que lo promueva un representante, los de ésta y los documentos que justifiquen legalmente su personalidad;

b) Domicilio para oír notificaciones;

c) El destinatario, que podrán ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

d) Expresión de la autoridad, o sea el autor del acto impugnado,

e) Los agravios que cause la resolución impugnada. Entendiéndose por agravios, la lesión de un derecho cometido en una resolución por no haberse acatado lo dispuesto por la Ley;

f) Deberán ofrecerse las pruebas que el recurrente se proponga rendir; esas pruebas deben relacionarse con cada uno de los hechos controvertidos; y

g) Constancia de la notificación de la resolución combatida; entre otras.

• 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.

- Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más.
- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá la resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Por otra parte, la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las siguientes reglas:

1. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y
2. 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 y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.
  - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Por la existencia de esta disposición es menester reflexionar sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones que dicte el superior jerárquico, o en su caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al determinar la existencia de responsabilidad por las que se impongan sanciones administrativas o bien en la necesidad de agotar

previamente los recursos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo, señala que el juicio de amparo es improcedente contra distintas autoridades judiciales cuando proceda contra de ellas algún recurso, siempre que, conforme a dicha Ley, se suspendan los efectos de los actos mediante su interposición, sin exigir mayores requisitos que los que la presente Ley conlleva para conceder la suspensión definitiva.

Los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo ya citada, establecen que la suspensión la debe de pedir el quejoso, que con ella no se debe de perjudicar el interés social ni contravenirse disposiciones de orden público; que la ejecución del acto cause daños de difícil reparación y que se deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño que con ella pudiere causarse a un tercero.

De la comparación de estos requisitos, con los analizados anteriormente y que corresponden a los que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede desprenderse que los establecidos por ésta última no son mayores a los previstos en la Ley de Amparo, por lo que para dar cumplimiento al principio de definitividad del juicio de amparo el servidor público sancionado deberá agotar, previamente a la interposición de éste procedimiento, los recursos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

# CONCLUSIONES

1. Se deberá crear un sistema o área específica dentro de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o de las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal, para que de manera masiva se difunda la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque a casi a trece años de su promulgación no es conocida ni por los servidores públicos y menos por los gobernados; más aún se debe hacer una gran difusión entre éstos como son los prestadores de servicios, proveedores, contratistas, etc., que por sus actividades tienen rose continuo con la función pública y que por el desconocimiento de este ordenamiento jurídico inclusive pueden propiciar más la corrupción y verse implicados incluso en ella.

2. Considero grave como ya lo dije anteriormente, que a trece años aproximadamente de modificado el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de promulgada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de creada la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sigan imperando en los servidores públicos conductas deshonestas y más grave aún que estas conductas redunden en perjuicio de la Hacienda Pública y en el peor de los casos en los bolsillos de los particulares, por distracción de fondos públicos o por solicitudes indebidas de dinero a estos últimos.

3. A esta fecha, en los sectores políticos, económicos, sociales e inclusive en la prensa nacional se habla de la necesidad de desaparecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, desaparición que juzgo inconveniente porque no se ha corregido el gran vicio de la corrupción como es evidente, acentuándose más en las últimas fechas, por lo tanto es pertinente que en vez de su desaparición, se fortalezca.



4. Es grave también que respecto al Juicio Político, cuando llegan denuncias a las instancias correspondientes, todas, en su mayoría, se decretan como improcedentes, aún y cuando sea del dominio público que no lo debieran ser, y que este Juicio Político en las Cámaras de Diputados y Senadores sea utilizado como un arma en contra de *adversarios políticos*, con lo cual no se cumple con el espíritu y objetivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. Las conductas sancionadas administrativamente contempladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son similares a las que se tipifican en el Código Penal como delitos cometidos por servidores públicos. Así como están redactadas las primeras no tienen una naturaleza definida, son ambiguas y se prestan a malas interpretaciones de la ley.

6. Considero que es indispensable que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se precise la supletoriedad para cubrir las lagunas que en materia procedimental presenta, pudiendo ser el Código Federal de Procedimientos Civiles.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elsur, El Nuevo Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Revista Mexicana de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 6, No. 6, 2a. parte, México, 1982, p. 345 y 346.
- BODENHEIMER, Edger, Teoría del Derecho**, Traducción Vicente Herrera, 3a. edición, México, 1971, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, p. 60.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana**, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Número especial, Septiembre de 1980.
- BORJA MARTÍNEZ, Manuel, La Responsabilidad Civil**, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, Praxis 60, 1984.
- CÁRDENAS, Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**, México, Editorial Porrúa, 1982.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación**, Revista Mexicana de Justicia, Vol. III, No. 16, enero-febrero, 1982.
- CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal**, 12a. edición, Editorial Porrúa, 1976.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Responsabilidad de los Servidores Públicos**, Revista Mexicana de Justicia, Vol. III, No. 4, octubre-diciembre, 1985.
- GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio, Constitución de 1957**, Revista de Administración Pública, INAP, 57-58, enero-junio, 1984.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p.p. 496 - 497.
- OVALLE FAVELA, José, La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados**, México, Gaceta Informativa, Año 9, Vol. IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel, Teoría del Derecho**, México, Edición de Ensayo, 1985, p. 199.