

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
" A C A T L A N "

El Procedimiento Administrativo  
Disciplinario de los Servidores  
Públicos

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MANUEL GONZALEZ PORTILLO

Asesor: Lic. María Eugenia Peredo García  
Villalobos



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



---

Vo.Bo.

LIC: MARIA EUGENIA PEREDO  
GARCIA VILLALOBOS

11 AM

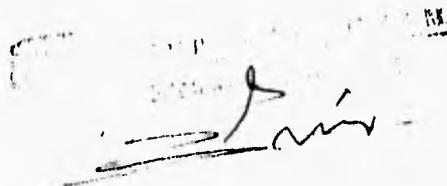
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS.

ALUMNO: MANUEL GONZALEZ PORTILLO.

ASESOR (A): LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS.

A handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The signature is cursive and appears to be 'M. González Portillo'. The stamp is mostly illegible but contains some faint text and a date-like structure.

**A MI PADRE:**

*SAMUEL GONZALEZ FAUSTO.*

POR TU AMOR, INTEGRIDAD, SABIDURIA, HONESTIDAD  
Y POR TU FUERZA DE VOLUNTAD A TODA PRUEBA,  
VALORES INCALCULABLES QUE HAS INCULCADO.

¡ TE ADMIRO Y TE QUIERO !

**A MI MADRE:**

*MARIA SOLEDAD PORTILLO POSADAS.*

POR TU INMENSO AMOR, ABNEGACION, COMPRENSION  
Y HONESTIDAD, VALORES QUE HAS INTEGRADO EN MI  
FORMACION Y POR TODAS LAS BENDICIONES  
GRACIAS, MAMA.

¡ TE ADMIRO Y TE QUIERO !

**A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS:**

*HIGINIA FAUSTO MARTINEZ.  
NARCISO GONZALEZ VILLA.  
SOLEDAD PORTILLO PEREZ.*

PORQUE SE QUE SIEMPRE HAN ESTADO Y ESTARAN  
CONMIGO.

**A MI ABUELTA:**

*AGAPITA POSADA VILLALVA.*

POR SU RECTITUD Y AMOR A LA VIDA POR  
TODO EL AMOR QUE HA DADO.

¡ TE QUIERO !

**A MIS HERMANOS:**

*HECTOR SAMUEL GONZALEZ PORTILLO.  
CAROLINA GONZALEZ PORTILLO.*

PORQUE ESTE ESFUERZO, TAMBIEN ES SUYO,  
GRACIAS, POR SU APOYO EN TODO MOMENTO.

¡ LOS QUIERO !

**A MI FAMILIA:**

*LIC. FIDEL GONZALEZ FAUSTO.  
C.P. FELIPE GONZALEZ FAUSTO  
C.P. JOSE LUCAS GONZALEZ FAUSTO.  
C.P. CANDELARIA RAMOS ESCALANTE.*

Y A CADA UNA DE SUS FAMILIAS.

SINCERAMENTE CON TODO MI AMOR Y RESPETO, EL  
LOGRO NO SOLO ES MIO TAMBIEN ES DE USTEDES.

¡ GRACIAS !

**A LA LICENCIADA:**

*MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS.*

CON ADMIRACION Y RESPETO, GRACIAS POR SU  
INCONDICIONAL ORIENTACION PARA REALIZAR ESTE  
TRABAJO.

¡ GRACIAS !

**A TI:**

***MARTHA ESTELA LORENZO AGUILAR.***

**POR TU AMOR, PACIENCIA Y COMPRENSION,  
RECIBE ESTA MUESTRA DE AGRADECIMIENTO  
Y RECONOCIMIENTO POR TU ESFUERZO EN LA  
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.**

**¡ TE ADMIRO Y TE QUIERO !**

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

INTRODUCCION.....I

CAPITULO I.- EL ESTADO Y LA DIVISION DE PODERES.

- 1.1.- Concepto de Estado.
- 1.2.- El Derecho como elemento fundamental del Estado.
- 1.3.- La Doctrina de los tres poderes.
- 1.4.- La Administración Pública.
  - 1.4.1. La Administración Pública Centralizada.
  - 1.4.2. La Administración Pública Paraestatal.

CAPITULO II.- LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU REGIMEN DE RESPONSABILIDAD.

- 2.1.- Concepto de servidor público.
- 2.2.- Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores. Estado.
- 2.3.- Régimen de las responsabilidades de los Servidores Públicos.
  - 2.3.1.- Responsabilidad Civil.

- 2.3.2. - Responsabilidad Penal.
- 2.3.3. - Responsabilidad Política.
- 2.3.4. - Responsabilidad Administrativa.

### CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

- 3.1. El Procedimiento Administrativo, Disciplinario.
  - 3.1.1. - Citación.
  - 3.1.2. - Notificación de la citación.
  - 3.1.3. - Desahogo de la audiencia de Ley.
  - 3.1.4. - Recepción y desahogo de pruebas.
  - 3.1.5. - Elaboración de la Resolución.

### CAPITULO IV.- ERRORES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

- 4.1. - Citación.
- 4.2. - Notificación de la citación.
- 4.3. - Desahogo de la audiencia de Ley.
- 4.4. - Recepción y desahogo de pruebas.
- 4.5. - Elaboración de la Resolución.

### CAPITULO V.- PROPUESTA DE SOLUCION.

- 5.1. - La creación de un procedimiento

administrativo disciplinario de los servidores públicos, bien estructurado.

5.2.- La creación de un código de procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos.

5.3.- La creación de un tribunal especializado en la materia, que desahogue las etapas del procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos.

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

B I B L I O G R A F I A .

## I N T R O D U C C I O N

Para la mejor comprensión de esta tesis se considera necesario iniciar por identificar cual es el concepto de servidor público, por lo cual para nosotros dicha definición será servidor público es todo aquel profesional o técnico que lleva al cabo la función de dirigir y manejar los asuntos públicos que le han sido encomendados por el Estado y que están destinados a satisfacer las necesidades colectivas. De esto se puede derivar la siguiente pregunta ¿Quiénes se reputan como Servidores Públicos?, esta respuesta la encontramos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 que a la letra ordena "Para los efectos de la responsabilidad a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, 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 omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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. 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 empleos, cargos o comisiones en los Estados y en los Municipios".

Por lo anterior considerando que ha quedado establecido que es un servidor público, es necesario determinar cual es su actividad, esta es llevar a cabo el manejo de los asuntos públicos que el Estado les encomienda para que se satisfagan los requerimientos de la comunidad, lo cual debe ser de una manera regular, continua y uniforme, de aquí que la importancia de su actividad es que mediante su intervención el Estado puede realizar una buena Administración Pública ya que las necesidades colectivas serán atendidas de una manera eficaz y rápida; por lo cual es necesario establecer un procedimiento administrativo disciplinario para que toda falla de cumplimiento de los deberes de la función pública por los ya citados servidores, los cuales originen un daño a particulares o al propio Estado; para evitar estos actos es primordial que los servidores públicos estén subordinados a la ley y a su debido cumplimiento; por lo cual, están obligados a responder de sus actos públicos situación que nos da pauta para que cuando un servidor público haya infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado pérdida o un daño pueda ser sancionado esto con el fin de mantener una eficaz y justa administración, en consecuencia esto provoca diversos tipos de responsabilidad como la civil, penal, política y administrativa las cuales mencionamos a continuación:

Responsabilidad Civil de los servidores públicos se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicios a la administración pública o a los servidores públicos respondan por daños causados al estado o respondan por daños causados al

patrimonio de los particulares, cuando estos tengan derecho a repetir contra el estado por actos de sus servidores.

Responsabilidad Penal de acuerdo con el artículo 109, Fracción II, de la Constitución: "La Comisión de Delito por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal". es decir todo servidor público que en plena función de su cargo lleve a cabo un ejercicio indebido de su servicio, realice abusos de autoridad, un uso indebido de atribuciones, lleve a cabo actos de intimidación, o que se enriquezca ilícitamente o tenga a bien realizar cohechos; serán acreedores a una responsabilidad penal.

Responsabilidad Política: se dá cuando un servidor público lleva a cabo algún acto, hecho u omisiones, productores de daño que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicio pecuniario, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los interés públicos fundamentales o en su buen despacho, algunos de estos servidores públicos con Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho. Por lo que resta a los demás los ubicamos en el artículo 110 de la Constitución en sus párrafos primero y segundo.

La Responsabilidad administrativa en esta encontramos al procedimiento administrativo disciplinario motivo de esta tesis, el cual tiene demasiadas imprecisiones, es sumario y demasiado apresurado ya que en un día se puede desarrollar una audiencia y dictar resolución, sin tener tiempo a valorar las pruebas aportadas por el servidor público o ex-servidor público lo que consideramos antijurídico ya que si bien es cierto es necesario dar rapidez a estos casos para así poder desahogar el gran número de asuntos que se presentan en las contralorías y así evitar más

daños al Estado o a los Particulares, también lo es que es necesario determinar un procedimiento administrativo disciplinario con etapas procedimentales bien detalladas, con cuerpos de leyes específicos para evitar resoluciones mal fundadas y antijurídicas. El objetivo de este trabajo de tesis es demostrar que el procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, el cual es regulado por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos carece de las etapas procesales necesarias en todo procedimiento, lo cual, lo hace deficiente, es un procedimiento sumario, cuyo desahogo se realiza en una sola audiencia, la comparecencia del presunto infractor, sus alegatos, las pruebas que este aporte, etc., hasta dictar una resolución, la cual conforme a derecho es arbitrario, toda vez que se carece del tiempo suficiente para valorar las pruebas y/o los alegatos, asimismo la ley antes citada establece que se envíe al presunto infractor un oficio de citación a fin de que comparezca a la audiencia de ley, en dicho citatorio se le hace saber las presuntas irregularidades que se le imputan pero de una manera muy escueta, por otra parte el plazo para comparecer a audiencia no debe ser menor a cinco días ni mayor a diez días hábiles, lo cual al tratarse de ex-servidores públicos que viven fuera del Distrito Federal y cuando se trata de localizarlos para efectuar la respectiva notificación ya transcurrió la mayor parte del tiempo indicado, por lo cual, el presunto infractor se presenta a la audiencia de ley sólo con una vaga idea de las irregularidades que se le imputan sin tiempo a preparar alguna defensa en su favor, por lo cual, se deja en estado de indefensión al compareciente; por lo anterior, la autoridad administrativa se ve obligada a tomar decisiones apresuradas, y en el mayor de los casos mal estudiadas, lo cual se traduce en resoluciones injustas y antijurídicas.

Por otra parte la oscuridad y la imprecisión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a crear un procedimiento tan simple no lleva a una supletoriedad de la ley desmesurada. Lo que permite en el mayó de los casos a que la autoridad tenga medios suficientes, porque no decirlo manejar el procedimiento a su conveniencia, con lo cual se deja al presunto infractor en un estado de indefensión total, es por ello necesario crear un procedimiento administrativo bien sistematizado y reforzado, con cuerpos de leyes, específicos en la materia, con lo cual se evitaría una supletoriedad excesiva.

Por lo antes expuesto considero primordial la creación de un verdadero procedimiento administrativo disciplinario toda vez que día a día va en aumento la intervención del Estado en la creación de nuevas instituciones y el consecuente aumento de los servidores públicos así como la necesidad de regular su situación dentro de la administración pública en un marco jurídico.

Para poder desarrollar y entender este problema, en esta tesis desarrollaremos el siguiente capitulado: en el primer capítulo se hará el estudio desde el punto de vista administrativo del Estado y su división de poderes, figura jurídica en el cual se encuentran inmersos los servidores públicos y por ende el procedimiento administrativo disciplinario, para poder comprender mejor el enfoque de esta tesis plantearemos el concepto de Estado, cual es su origen, porque necesita un orden jurídico para subsistir, y la doctrina de los poderes que lo conforman, la división de poderes que conforman al Estado, un estudio de cada uno de estos poderes (legislativo, judicial y el ejecutivo), para así llegar a la administración pública y su división en centralizada y descentralizada, consecuentemente en el segundo capítulo estudiaremos la figura de los servidores públicos, en el cual,

empezaremos con el concepto de servidor público, estableceremos los antecedentes históricos de las responsabilidades de los servidores públicos, así como el régimen de las responsabilidades a que están sujetos los servidores públicos, esto nos llevará a estudiar los cuatro tipos de responsabilidad que recaen sobre un servidor público que son responsabilidad civil, penal, política y administrativa, consecuentemente los tipos de sanciones a las que se puede hacer acreedor un servidor público, lo cual nos permite llegar al desarrollo del tercer capítulo en el cual una vez teniendo este panorama general, pasaremos a realizar un estudio del Procedimiento Administrativo Disciplinario paso a paso iniciando con la citación a audiencia, como se formula dicho citatorio su notificación, la audiencia de ley y su desahogo, la presentación de pruebas y su desahogo, la valoración de las pruebas y la elaboración de una resolución, para así pasar a al desarrollo del problema motivo de esta tesis en un cuarto capítulo en el cual plantearemos los errores de cada una de las etapas mencionadas, en el capítulo tercero, con lo cual nos lleva a la creación de un quinto capítulo en el cual se plantean las propuestas de solución para el mejoramiento del procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, mediante la creación de un procedimiento bien estructurado con cada una de sus etapas perfectamente detalladas, así como la creación de un Código de Procedimientos Administrativos en materia de servidores públicos, y asimismo la creación de un tribunal especializado en esta materia y que resuelva esta controversias con lo que consideramos que se resolverían en gran medida los errores que este procedimiento presenta y se daría un gran paso en el saneamiento del Administración Pública.

## CAPITULO I

### EL ESTADO Y LA DIVISION DE PODERES

#### 1.1.- CONCEPTO DE ESTADO.

Las diferentes teorías que la doctrina ha elaborado para expresar el ser del Estado y para formular el concepto respectivo, revelan que estas cuestiones constituyen uno de los problemas más arduos, difíciles y complicados con que se enfrenta el pensamiento jurídico-político. A veces se contraponen el Estado como ordenamiento coactivo, y, por tanto, un mal necesario ya que se declara que en él radica la necesaria protección de los particulares en cuanto que sin él caerían bajo el dominio de los más fuertes.

Por lo cual el Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es una simple idea del pensamiento del hombre ni un solo producto de su actividad imaginativa. No denota un deber-ser sino un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la reflexión y el análisis de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que se deriva su concepto. En una dimensión fenoménica pertenece al mundo de la Cultura y específicamente al ámbito existencial político de las comunidades o sea susceptible de aprenderse, analizarse, comprenderse y sintetizarse por el pensamiento cognocente para formularse una idea real de este concepto.

Así que tenderemos que analizar los elementos que lo conforman, los cuales son EL TERRITORIO, EL PUEBLO, EL PODER, LA SOBERANIA, EL ORDEN JURIDICO Y EL GOBIERNO, elementos que se registran y acaecen en la realidad socio-política; con esto podemos decir que el Estado como concepto no debe basarse exclusivamente ni excluyentemente en alguno de lo ellos, sino

comprenderlos, por lo cual pasaremos a un breve estudio de cada uno de ellos.

#### A).- EL TERRITORIO DEL ESTADO.

Para Kelsen el territorio "no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado". (1)

Hay que reconocer una doble función al territorio, en un primer término la función negativa como límite de competencia territorial en fronteras, espacio, mares, costas, frente a los otros Estados y dentro de la cual se ejerce el poder. En segundo término la función positiva como asiento del poder, tanto desde el punto de vista interior como exterior para realizar sus fines fundamentales.

#### B).- LA POBLACION DEL TERRITORIO.

La población se presenta como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado. Su concepto es eminentemente cuantitativo, con el cual expresamos el total de los seres vivos que habitan en el territorio del Estado. Desde el punto de vista psicológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases; pero conforman una entidad unitaria en cuanto que es un conjunto, el elemento humano del Estado, que está constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público.

#### C).- EL PODER DEL ESTADO.

Se refiere al dominio, imperio, facultad jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa "La capacidad de crear

---

1. Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Editorial Imp. Un México 1949. pag.218.

o destituir un derecho u obligación legal, y otra fuerza legal".(2)

El poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material.

La primera la encausa y lo justifica, la segunda la organiza y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes.

#### **D).- LA SOBERANIA.**

Consideramos que la soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad Internacional.

#### **E).- GOBIERNO**

Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos al gobierno con vocablos tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado.

El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado.

---

2.- Serra Rojas., Andrés. Ciencia Política Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág.60.

Por lo cual podemos establecer que el Estado es una idea que reside en el espíritu del hombre carente de realidad objetiva y a la cual se atribuye el asiento del poder Institucionalizado, cuyos efectos se perciben día con día, sin encontrar nunca su origen, en cuanto al Estado es la institución en que se encarnará una idea directa para nosotros el Estado es una potencia pública que cumple los destinos de una nación según los principios contenidos en una idea de derecho.

#### 1.2.- EL DERECHO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO.

Para efectos de este rubro podemos establecer que la fuente directa del Estado es el derecho fundamental primario y que éste, a su vez, se produce por la interacción de fenómenos de hechos registrados en la vida misma de los pueblos y en los que fomenta y se desarrolla un poder soberano de autodeterminación que culmina en el ordenamiento constitucional, y cuya explicación proveniente de una asamblea de individuos que ostente la representación política, no jurídica, de la nación o de los grupos nacionales mayoritarios.

Pero también puede suceder, que estas representantes tal vez no provengan de una asamblea constituyente, ni de ninguna asamblea sino de un gobernante autócrata, por lo que este derecho, al no emanar del poder soberano del pueblo ni de su legítimos representantes, es espurio y no puede ser fuente del Estado a menos que exista la legitimación que descansa sobre un elemento colectivo de carácter psicológico, pues la conciencia-popular admite que quien o quienes formaron el derecho fundamental primario es decir al constitución y la institución estatal que en este se creó, son los sujetos en quienes el poder verdadero reside que no es otra cosa que el soberano. Esta

hipótesis se refiere a los antiguos Estados Monárquicos (durante el absolutismo), en donde el poder se encerraba en el rey.

De lo mencionado con antelación se puede concluir que el Estado se crea en el derecho primario fundamental, es decir, en el derecho originario, cuya producción responde a causas reales que actúan en la vida histórica de los pueblos o naciones. Estas causas que a su vez obedecen a factores de diversas índoles, tienen como objetivo común la separación de una comunidad nacional del seno político-jurídico de un Estado preexistente, o sea, su sustracción, generalmente en vía de hecho, de un régimen de cuyo elemento humano forma parte. La llamada independencia política de una nación no implica el querer de ésta para autodeterminarse, emancipándose de un estatus que por diferentes motivos ya es refractorio. Al lograrse esa independencia la nación crea su derecho fundamental primario u originario, sin que la causación de ésta, obviamente, se condicione a ningún orden jurídico anterior.

### **1.3.- LA DOCTRINA DE LOS TRES PODERES.**

La teoría de la separación de los tres poderes responde a un postulado político según el cual las tres funciones fundamentales del Estado, la legislación, la jurisdicción y la administrativa, deben ser conferidas a tres órganos independiente y técnicamente aislados unos frente a otros. A pesar de que este postulado es admitido en principio por la mayor parte de las constituciones modernas, no se ha podido realizar.

Para poder comprender mejor esta teoría tendremos que mencionar la doctrina establecida por Montesquieu quien enfoca su estudio al gobierno y sus sistemas, y crea la teoría de la separación de los poderes en la cual se infiere que los

organismos de gobierno deben tener un equilibrio entre ellos, de tal suerte que el poder detenga al poder. De esta idea nace la teoría antes mencionada, la cual es inspirada en el régimen jurídico público de Inglaterra, y que nuestro sistema toma la siguiente forma:

**A).- EL PODER LEGISLATIVO.**

Es el poder que se encarga de crear y elaborar las leyes que es un acto de imperio del estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad que regularan actos concretos, personales que se crean en una sociedad.

**B).- El Poder Ejecutivo.**

También llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.

**C).- El Poder Judicial.**

Se encarga de establecer al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y de todos de distintas competencias, los cuales impartirán justicia con la aplicación de las leyes.

Por tanto la teoría de la separación del poder implica la idea de una división de la fuerza política, con el fin de evitar la concentración excesiva de la misma, este principio es aplicable también a una organización democrática. En este

sentido, tal fin se logra no tanto asignando las tres funciones esenciales del estado a tres órganos distintos, sino mediante la división de una misma función entre varios titulares, con intereses políticos opuestos; es decir, disponiendo las cosas de tal modo que una misma función esté desempeñada por un órgano compuesto de elementos con intereses políticos diversos.

#### 1.4.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Administración Pública como elemento del Estado, necesita ordenarse adecuadamente, es decir, organizarse para realizar sus actividades de una manera rápida y eficaz. Para ello se trató de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país bajo momentos y circunstancias determinadas.

La Organización Administrativa es la forma en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa e indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia para lograr una acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la obtención de los fines del Estado.

##### 1.4.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Se llama Administración Pública Centralizada al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas, el autor Fritz Fleiner dice "Hay Centralización Administrativa,

cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de Coordinación según los principios de Unificación".(3)

En otras palabras Centralizar Administrativamente es reunir y Coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia Federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la Administración se encarga de ejecutar las Leyes Federales con la Colaboración Subordinada y dependiente de los demás órganos Administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones Administrativas.

La Administración Pública Centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba abajo, formando una estructura unitaria, que se logra merced a las determinaciones del Poder Central.

Sus características son las siguientes:

a).- El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor a menor importancia.

b).- La Centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos.

c).- Las Facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. La fuerza Pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República, titular del poder central.

---

3.- Fleiner Fritz, Les principes généraux du droit, Administrative Allemand, Traducción esp. de Gendín, Edit. Labor, 1993, pág. 133.

d).- Un conjunto de órganos superiores, que dependen del poder central, en una relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos.

De acuerdo al artículo noventa constitucional, la Administración Pública Federal será Centralizada, dicho artículo a la letra dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del Orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías y Departamentos Administrativos.

Asimismo el artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su párrafo primero nos dice que organismos conforman a la Administración Pública Centralizada, el artículo en mención a la letra dice: "La presente Ley establece las bases de Organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos integran la Administración Pública Centralizada".

#### 1.4.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

La paraestatalidad surge en nuestro país en forma vacilante desde la época post-revolucionaria en los años veinte en que empiezan a crearse organismos auxiliares del Estado para la

prestación de servicios y manejo o producción de bienes, desde el Banco de México hasta las nacionalizaciones de Ferrocarriles, Petróleo, electricidad, que dieron lugar a las grandes empresas públicas, como señalamos anteriormente estos órganos del Estado, lo auxilian en su intervención en la economía ya que la sola intervención de la economía privada sería insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades colectivas y para que el Estado consiguiera sus metas de justicia social. En otros tiempos, cuando los problemas eran menos críticos, la marcha de la economía se confiaba a los particulares. En los tiempos actuales el crecimiento desorbitado del ámbito de los servicios públicos, aunado a la complejidad, dimensión y alcance de estos servicios, obliga al Estado a intervenir en actividades anteriormente reservada a particulares.

En otras palabras la Administración Pública Paraestatal es la creación de órganos que auxiliarán al Estado a prestar Servicios a la Colectividad, ya que al crecer la población crece la demanda de Servicios y de la producción de bienes para satisfacer esta demanda y el Estado al verse imposibilitado a satisfacer dicha demanda, crea órganos que realizaran esta actividad.

Sus características son las siguientes:

a).- La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta entonces no desempeñaba, ésto es, por aumento de sus atribuciones.

b).- La explotación de los recursos propiedad de la Nación o la prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional.

c).- La atención de campos de actividad económica que si bien, no representaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre serían atendidos adecuadamente por el sector privado.

El artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su párrafo segundo nos enmarca cuales son estos órganos de la siguiente forma:

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las organizaciones auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

CAPITULO II  
LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU REGIMEN DE RESPONSABILIDADES

2.1.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

Ha existido una larga controversia doctrinal para determinar el concepto de Servidor Público y la diferencia que existe entre Funcionario y Empleado, por lo cual nuestro estudio en el presente capítulo empezará por establecer qué es un Funcionario y qué es un Empleado Público, para así poder determinar quién es un Servidor Público.

Funcionario Público "Es él que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye, expresar o ejercitar la voluntad del Estado la cual se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o social" (4); de lo anterior podemos definir lo que es un empleado público o trabajador "es la persona física que desempeña un servicio material o ambos géneros a cualquier órgano del estado mediante nombramientos ó inclusión en lista de raya y que no tiene facultad de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otro órgano ni frente a los particulares". (5)

Por lo cual para poder entender mejor la diferencia entre funcionario y empleado, observaremos las siguientes Doctrinas:

A) .- DOCTRINA FRANCESA.

---

4.- Villagos Basavilbosa, Antonio, Derecho Administrativo, Tipografía, Editorial Argentina, Buenos Aires, 1957. pág.355.

5.- Larys, Claud y Gilberto George, "Responsabilidades de los Servidores Públicos". Editorial Clrait, París 1989, pág.784.

Trátandose de la doctrina Francesa, es León Duguit a quien debemos referirnos en primer término, porque es el que encarna técnicamente el derecho administrativo moderno en Francia.

El maestro León Duguit establece a los Agentes Públicos o Funcionarios y Agentes empleados, haciendo la siguiente distinción:

"A los primeros o sea a los Agentes Públicos o Funcionarios, los caracteriza por su participación permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público, bien sea que dicho servicio se preste en forma centralizada o mediante una concesión; y a los segundos o sea a los Agentes Empleados, los caracteriza por su participación momentánea accidental, en el funcionamiento de un Servicio Público". (6)

Observamos que para Duguit, la diferencia del Funcionario y del Agente Empleado, es que el primero tiene una participación permanente y normal, en la administración pública, mientras que el segundo tiene una participación momentánea.

#### **B).- DOCTRINA ITALIANA.**

Nos encontramos que en la doctrina Italiana, no hay un criterio dominante y uniforme sobre el concepto de Funcionario Público y Empleado Público, por lo cual estaremos al autor Petrozziello, quien comienza por hacer una clasificación muy clara de las atribuciones de los empleados y de los Funcionarios.

"Da la Categoría de empleados a quien ejecutan disposiciones que emanan de una autoridad superior de la jerarquía administrativa. Y le da categoría de Funcionario al que tiene derecho de mando, de iniciativa, de decisión y que por lo tanto,

---

6.- Duguit León. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo III. pág. 4 y siguientes.

ocupa los grados más elevados en la jerarquía Administrativa".  
(7)

La diferencia para este autor entre Empleado y Funcionario Público, es que el primero obedece y ejecuta ordenes no tiene poder de decisión mientras el segundo ordena es decir tiene poder de decisión.

#### C).- DOCTRINA ALEMANA.

En esta doctrina observaremos lo establecido por el autor Fleiner quien al respecto dice:

"Son Funcionarios las personas que en los exámenes o pruebas generales organizadas por el estado, han demostrado su capacidad en el manejo y dirección de los asuntos públicos, mientras que los empleados no necesitan una preparación académica, para desarrollar el trabajo que se le encomiende". (8)

La diferencia entre Funcionario y Empleado es que uno tiene la preparación académica necesaria y el otro no.

#### D).- DOCTRINA ARGENTINA.

La Doctrina Argentina está representada por el tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso quien establece lo siguiente:

"Para determinar la diferencia entre funcionario y empleado público; el primero, o sea el funcionario público, dice posee carácter representativo, es decir representa al Estado. El segundo, o sea empleado público carece de carácter; y tan sólo mantiene una vinculación interna con el Estado". (9)

7.- Petrazziello M. Instituciones de Derecho Administrativo. Milano, 1935, pág.54.

8.- Fritt Fleiner; Instituciones de Derecho Administrativo, Octava Edición, Editorial Labor, Pág.7.

9.- Villegas Basavilbaso Benjamín; Derecho Administrativo, Tomo Iii, Editorial Argentina 1951, Pág. 278.

La diferencia que establece este autor es la de representatividad que el primero tiene y de la cual carece el segundo.

**D).- DOCTRINA MEXICANA.**

La doctrina mexicana en esta materia está representada por nuestro tratadista Gabino Fraga, el cual, sin dar un concepto general de funcionario o empleado público, solamente hace una relación de seis opiniones diferentes que expresan distintos criterios de lo que es o debe entenderse por funcionario o empleado público, y que en síntesis es como sigue.

1.- La que da menor permanencia en el empleo lo considera como Funcionario y de mayor jerarquía que al empleado.

2.- La opinión que se funda en que los primeros, o sea los funcionarios no son remunerados, y los segundos sean los empleados, si lo son.

3.- La opinión que afirma que la naturaleza de la relación jurídica que vincula a los Funcionarios con el Estado es de derecho público y la de los empleados es de derecho privado.

4.- En la opinión General los Funcionarios deciden y ordenan, y los empleados sólo ejecutan.

5.- Es la que afirma que las facultades de los funcionarios dimanar de la Constitución y de la Ley y que la de los empleados dimanar de los reglamentos.

6.- El Titular tiene un carácter representativo y el empleado, solo una vinculación interna, que hace que este solo concorra a la formación de la función pública. (10)

De las anteriores doctrinas podemos concluir que la diferencia entre estos dos conceptos es la siguiente:

---

10.- Cfr. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. DE C.V. Sexta Edición, Pág. 241 y siguientes, México 1955.

Mientras el Funcionario, posee carácter representativo, es decir, representa al Estado, el segundo, carece de ese carácter, sólo mantiene una vinculación interna con el Estado la cual es puramente económica.

Por lo cual las diferencias entre Funcionario y Empleado Público, las resumimos en los siguientes incisos:

**Características del funcionario público.**

- a).- Expresa y participa en la formación y ejecución de voluntad Estatal diciendo y llevando a cabo sus determinaciones.
- b).- Tiene carácter representativo y muchas veces de elección popular.
- c).- No recibe, en algunas legislaciones, una retribución.
- d).- Verifica las disposiciones legales, especiales de su investidura.

**Y en cuanto a lo que toca a las características del empleado público.**

- a).- No tiene atribuciones especiales designadas en la Ley.
- b).- No participa en la formación o ejecución de la voluntad Pública.
- c).- No tiene carácter representativo.
- d).- Su incorporación es voluntaria a la organización pública.
- e).- Es siempre retribuido.

Al establecer la diferencia entre Funcionario Público y Empleado Público, en los párrafos anteriores, debemos decir que este concepto ha cambiado en nuestra legislación, ya que el H. Congreso de la Unión aprobó las reformas al Título IV Constitucional, con lo cual se crea una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, la cual abroga a su similar 1979, está Ley establece, las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el Servicio Público.

Reformas publicadas el día 31 de diciembre de 1982, en el diario oficial de la Federación originadas dentro del sexenio del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado que tiene como consecuencia mejorar el orden jurídico en el Servicio Público.

Estas reformas se inician cambiando la denominación de "Funcionarios Públicos" por la de "Servidores Públicos", desapareciendo la antigua y tradicional diferencia que existía entre Funcionarios Empleados y Altos Funcionarios.

Para León Duguit Servidor Público "es aquella persona física ligada voluntariamente a una persona de derecho público o institución administrativa, para la cual desempeñan una función pública determinada de naturaleza permanente, continua y no accidental". (11)

Consideramos que este concepto es el más completo de cuantos hemos mencionado.

Consideramos que es el más completo porque contiene dos características fundamentales:

1.- La prestación de un servicio en la Administración Pública.

2.- El carácter permanente del Servicio Público.

Al haber determinado qué es un Servidor Público tenemos que establecer cual es su vinculación con el Estado, esta relación se establece ya que los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente aplacar. La suma de las necesidades individuales forman las necesidades sociales colectivas su atención es día a día más compleja e ineludible y en un principio estas necesidades fueron directamente satisfechas por los mismos particulares pero con el paso del tiempo el Estado absorbió estas necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas

---

11.- Duguit León, OP.C11. Pág.45

por los particulares, o que reclamaba la intervención oficial. De este modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicos, hasta que finalmente, las atendió directamente, en estas instituciones u organismos encontramos a los Servidores Públicos quienes trabajan en estas instituciones atendiendo y dándole cause y resolviendo estas necesidades colectivas que son el reclamo de la Sociedad.

Es decir, toda institución Estatal que resuelve determinada demanda de la Sociedad está compuesta por personas que atienden este reclamo y le dan una solución, estas personas son Servidores Públicos.

Al haber observado en los párrafos anteriores la vinculación de los Servidores Públicos con el Estado, estudiaremos los derechos de los Servidores Públicos; que son los siguientes:

a).- Derecho al Cargo o empleado, o Derecho a la Estabilidad.

El Servidor Público tiene derecho a la inmovilidad o sea al respeto de su calidad, mientras no ocurra algún circunstancia especial prevista en la Ley.

b).- Derecho al Ascenso.

Los Servidores Públicos tienen derecho a ser mejorados en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiera una actividad administrativa.

c).- Derecho al Sueldo o Salario.

El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los Servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

Al haber establecido los derechos de los Servidores Públicos, también tenemos que establecer las obligaciones a que están sujetos los Servidores Públicos, dichas obligaciones las

encontramos enmarcadas en las veintidós fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **2.2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

La importancia del estudio de los antecedentes históricos de cualquier tema, radica en saber con certeza las formas o mecanismos en que se desarrollaba y su vinculación con los actuales. En este punto nos referiremos a las épocas prehispánica, colonial e independiente.

### **EPOCA PREHISPANICA.**

En el Imperio Azteca existían mecanismos de control sobre los Servidores Públicos, como por ejemplo: En el caso concreto de los jueces a los que se les imponían sanciones por sus conductas ilícitas, tendientes a controlar su actuación, las cuales fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México; dichas penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros en las juntas que se llevaban acabo cada veinte días en presencia del Soberano y cada ochenta días en la Asamblea General de todos los magistrados, en los casos no graves, y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

Como podemos observar las sanciones administrativas para los Servidores Públicos en la época precolonial eran muy importantes y severas por el incumplimiento de sus obligaciones por lo que no

dudamos en asegurar que esto sirvió en el funcionamiento de la administración pública y en la admiración de los conquistadores y que fue motivo de estudio de los jurisconsultos y cronistas peninsulares.

#### EPOCA COLONIAL.

Es evidente la importancia de la época colonial, ya que durante esta época hubo una gran cantidad de Instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la península Ibérica a la Nueva España, durante los tres siglos, que duró la intervención Española en la Nueva España, se dieron muchas leyes que regulaban las responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo origen se encuentra en el viejo continente; y las cuales observaremos en este rubro.

Las Audiencias, estas nacieron como órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda, dichos oficiales eran el contador, el tesorero, el proveedor y el pagador de esta institución. Las audiencias tenían la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca y fue también una de sus funciones más importantes, la toma de cuentas a los oficiales reales que tenían bajo su cuidado las cajas de sus distritos o el cobro de los impuestos, cuando algún oficial real se le encontraba culpable de alguno de los siguientes actos ilícitos por el cobro de impuestos y no ingresarlos a la Hacienda Real o aceptaban dádivas para otorgar libramientos sin orden real, las Audiencias las podían sancionar hasta con la pena de muerte según la gravedad del acto ilícito.

Las Visitas: como era de esperarse la gran distancia entre la península ibérica y la Nueva España, hizo necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de la actuación de sus funcionarios, para impedir los abusos de poder y la impunidad

de quienes no tuvieran conciencia de su deber, las visitas no eran otra cosa que una inspección ordenada por la autoridad superior para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado, y al comprobarse su culpabilidad era sancionado al retirarlo de su puesto y alguna vez remitido a España para ser juzgado.

El Juicio de Residencia: que resultó ser uno de los instrumentos más eficaces del control de las actuaciones de los funcionarios públicos en los territorios conquistados por la Corona Española, y por supuesto en la Nueva España.

El juicio de Residencia no significa de modo alguno un proceso lesivo a la autoridad, ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de responsabilidad de funciones. Al mismo tiempo significaba un inteligente equilibrio entre la función pública y el resultado colectivo de esa tarea, atento a un mecanismo apto para lograr el fin perseguido por el Estado, que era fundamentalmente un mejor servicio político y administrativo, y cuyo beneficiario era la propia comunidad americana.

Es decir se llamaba juicio de Residencia, o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo, era un examen judicial de la conducta de un funcionario al término de su mandato, con esto se aseguraba el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles la responsabilidad de cumplir con sus funciones cabalmente.

Esta institución, permitía una dimanación de un equilibrio hábilmente logrado entre la metrópolis y el mundo americano para hacer factible, por un lado, el principio de autoridad, esto es,

la relación directa entre la Corona y el funcionario; por otro lado, el principio de responsabilidad del funcionario y el ámbito donde proyecta su gestión, al encontrarse culpable al servidor público se les castigaba con la condenación perpetua o la privación del oficio y desterrado por seis años a la Guerra de Chile.

#### **EPOCA INDEPENDIENTE.**

La Constitución de 1814, esta Constitución fue la primera que apareció en nuestro México Independiente, y fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el nombre de "Decreto Constitucional Para La Libertad De La América Mexicana".

Es el primer documento mexicano de esta naturaleza, que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes por la Ley.

En relación a los diputados, quienes en todo tiempo habían estado demasiado protegidos por su nombramiento, en virtud de la libertad de sus opiniones, y por lo que no se les podía hacer ningún cargo por virtud de ellas, de todas formas, debían sujetarse al juicio de Residencia por la parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados además (durante el tiempo de su diputación) y por la dilapidación de los caudales públicos.

La Constitución de 1924: En esta Constitución también se estableció lo relativo a la responsabilidad de los Servidores Públicos aún y cuando no se establece capítulos específicos para el juicio de Responsabilidad, pero de acuerdo a esta Carta Magna suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1924, se

encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los siguiente funcionarios.

El Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero, por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como acto que evitarán la elección de presidente; el vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo, los secretarios de despacho, eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas y contra la constitución, Leyes Generales, también los integrantes del Suprema Corte de Justicia por actos que entrañan algún delito en el desempeño de su cargo como negligencia y cohecho.

La Constitución de 1857: Esta Constitución retomó la importancia del Juicio de Residencia, pero sin establecer un capítulo relativo al mismo, aunque a su título IV lo denominó "De Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" y establecía precisamente que son responsables los diputado al Congreso de la Unión, los Ministros de La Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios del despacho por delitos en los que estos incurrierón en el desempeño de sus cargos.

También señala como sujetos de responsabilidad a los gobernadores de los estados y al Presidente de la República, los primeros por violación a la Constitución y Leyes Federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la Patria.

La Constitución de 1917: Sobre esta Constitución, que es la que actualmente rige a nuestro país, establece en su título cuarto un capítulo de Responsabilidades de los funcionarios públicos, ya

que como se establece en los artículos 108 al 114 se establece que tipos de Servidores Públicos deben ser sancionados por cometer delitos en el desempeño de cargo.

### 2.3.-REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Este régimen de responsabilidades de los servidores públicos se debe a la profunda transformación que ha operado en nuestro orden jurídico al aprobarse y publicarse el "Decreto de Reformas y Adiciones al Título Cuarto de Nuestra Constitución Política que comprende los artículos 108 al 114, así como la aprobación del H. Congreso de la Unión a la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", que fue publicada en el diario oficial de la federación de 31 de diciembre de 1982.

Esta reforma jurídica se debió a la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los Servidores Públicos con lo cual se originaban responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros.

Los Servidores Públicos están subordinados a la Ley 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 Público que ha infringido la Ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño.

El Servidor Público 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 diversos tipos de responsabilidad como la civil, penal, política, administrativa, las cuales analizaremos a continuación.

### 2.3.1.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

La Responsabilidad Civil de los Servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha causado perjuicio a la administración o a los particulares en los casos que señalaremos.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente, corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos.

El artículo III párrafo octavo de la Constitución dispone que "En demanda del orden Civil que se entabla contra cualquier Servidor Público no se requerirá declaración de procedencia".

Por su parte el Capítulo V, artículo 1910 del Código Civil del Distrito Federal establece. "De las obligaciones que nace de los actos ilícitos".

La responsabilidad Civil de los funcionarios presenta en al realidad administrativa diversas formas, según que las personas lesionadas y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro que contra un mozo de una dependencia.

La Responsabilidad Civil se prevee como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. "Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo surgido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y aspectos físico, o bien en la consideración que si el mismo tiene los demás". (12)

---

12. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo, Edit. Limusa., S.A. DE C.V., México 1986. pág. 152.

### 2.3.2.- RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal esta regulada por el articulo 109, fracción II de la Constitución es al decir que "La comisión de los delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los Términos de la legislación penal".

Respecto de los altos Servidores Públicos la constitución considera un procedimiento previo para juzgarlas penalmente. En lo que se refiere a los demás servidores públicos, éstos son juzgados directamente, ya que se trate delitos Federales o Locales; El artículo 114, párrafo segundo de la Constitución ordena lo siguiente:

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier Servidor Público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferior a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpe en tanto que el Servidor Público desempeña algunos de los encargos a que hace referencia el artículo III Constitucional".

El objeto de esta responsabilidad es el castigo severo de la delincuencia es sólo una parte del proyecto de la renovación moral de la sociedad, ya que el ejercicio de la acción penal es el recurso de la sociedad para protegerse de aquellos que infrinjan la Ley. No puede traducirse simple y llanamente en el aspecto represivo, sino complementarse con el preventivo, pero resulta indispensable desalentar las conductas lesivas para la administración pública incrementando las sanciones para castigarlas.

La creación de nuevos tipos penales tiene como finalidad prevenir y castigar la delincuencia que dañe el patrimonio del pueblo por parte de quienes deben preservarlo, con esto se logra

al prevenir la corrupción y alienta el cumplimiento de las obligaciones contraída.

Se enmarca en el código penal los siguientes delitos en los que puede incurrir un Servidor Público, los cuales mencionamos a continuación.

- 1.- El delito del uso indebido de atribuciones y facultades.
- 2.- El delito de coalición de Servidores Públicos.
- 3.- El delito de abuso de autoridad.
- 4.- El delito de ejercicio indebido de servicios públicos.
- 5.- El enriquecimiento ilícito.

### **2.3.3.- RESPONSABILIDAD POLITICA.**

La Fracción I del artículo 109 Constitucional, establece la procedencia del juicio político para aquellos Servidores Públicos que por la trascendencia de sus funciones se les considera como de "Alta Jerarquía". Estos Servidores Públicos son los consagrados en el artículo 110 de nuestra actual Constitución.

En esta responsabilidad se sanciona al infractor con la destitución ó inhabilitación derivadas del procedimiento que se arregla a las garantías de audiencia y que es denominado juicio político, esto es, la Responsabilidad Política es la que se hace valer a través del Juicio Político, este juicio se pondrá en marcha cuando los actos u omisiones de los Servidores de referencia, reducen en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El procedimiento del juicio político se desenvuelve bicameralmente, y en la de Senadores, hay acusación de la Cámara de Diputados previa sustanciación del procedimiento, con

audiencia del inculcado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, o sea es el sistema anterior y la diferencia se establece ya que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado, la declaración hecha por las Cámaras es decir su resolución son inacatables, este juicio sólo podrá iniciarse durante el período del encargo y dentro de un año después.

Por lo cual consideramos que este juicio es un instrumento eficaz para castigar y corregir a los Servidores Públicos de alto nivel por sus conductas (incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad.) que causen un daño al interés público fundamental.

#### **2.3.4.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Esta responsabilidad nace con el fin de evitar los delitos cometidos por los Servidores Públicos y empleados públicos, y es a partir del primero de enero de mil novecientos ochenta y tres, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos toma un nuevo cause al ser puesta en vigor una serie de regulaciones que evitan y en su caso sancionan el mal desempeño de algunos Servidores Públicos.

El fundamento legal del régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos lo encontramos en los artículos 109 Fracción III, 113 y 114, párrafo tercero de la Constitución así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objetivo es el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, económica y

eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicas.

Esta regulación nos ofrece un procedimiento autónomo del político y del penal; a demás respecta las garantías Constitucionales de los artículos 14 y 16; sus resultados no prevén la privación de la libertad del infractor; también respeta el principio jurídico de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

La Responsabilidad Administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el Servidor Público en el desempeño de sus funciones y al sancionar lo tiene como consecuencia la inhabilitación del puesto claro atendiendo a la gravedad de la conducta; y la autoridad facultada para imponer estas sanciones administrativas son el superior jerárquico y demás órganos de control La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Contraloría Interna de las dependencias.

Con esto podemos decir, que se trata de un sistema de Responsabilidades que sujeta la conducta de los Servidores Públicos, para evitar conductas deshonestas de los Servidores Públicos, y salvaguardar los intereses de la Administración Pública Federal.

De lo anterior se establece una serie de sanciones Administrativas las cuales mencionamos a continuación.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena en su artículo 53, las sanciones aplicables a los Servidores Públicos o Exservidores Públicos por haber realizado actos que ocasionaron un daño a la Administración Pública Federal.

Son sanciones Administrativas, las que la autoridad impone por violaciones a las disposición legal al no hacer lo que en

ella se ordena o hacer lo que prohíbe a los Servidores Públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración.

**EL APERCIBIMIENTO**, es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al Servidor Público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

**LA AMONESTACION**, es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden la disciplina y el buen funcionamiento en el Servicio Público, consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del Servidor Público en el correcto desempeño de sus funciones.

**LA SUSPENSION**, es una sanción Administrativa en la cual se le prohíbe a un Servidor Público que ha violado la Ley y por medio de esta sanción se prohíbe al Servidor Público que ejerza funciones en el Servicio Público durante un período de tiempo determinado.

Podemos decir que se regulan dos tipos de suspensión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La que establece el artículo 53, Fracción III y que tiene el carácter de sanción, y la ordenada por el artículo 64 en su fracción IV que básicamente es una medida procedimental.

**LA DESTITUCION**, es una sanción que tiene por objeto separar de su puesto al Servidor Público y evitar que ejerza funciones en la Administración Pública Federal.

**LA INHABILITACION**, es una sanción pero para la mejor comprensión de este rubro daremos un concepto de Inhabilitación.

Así el autor Vicente García de Diego, nos da el siguiente concepto: "La Inhabilitación es el efecto de inhabilitar o incapacitar. Declaración de que alguien no puede, por causas naturales o morales o de otra índole, desempeñar un cargo,

realizar un acto jurídico o proceder en otra esfera de la vida jurídica. Pena aflictiva que imposibilita para el ejercicio de determinados cargos o para el ejercicio de ciertos derechos". (13)

Este concepto nos parece el más completo, por lo cual de lo anterior podemos decir que la inhabilitación es la declaración que prohíbe a una persona física ejercer u obtener ciertos empleos, oficios o cargos públicos temporales o definitivamente.

Por lo cual dentro del procedimiento Administrativo la sanción de Inhabilidad consiste en la prohibición temporal aplicada a un Servidor Público para volver a obtener o desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública, emitida por autoridad competente.

Esta sanción es entendida como el resarcimiento de un daño causado al Estado por sus servidores públicos, presupone necesariamente la existencia de obligaciones que cumplir en el desempeño de sus funciones o el ejercicio de las facultades que le son atribuidas, pues bien, el incumplimiento a dichas obligaciones constituyen una infracción a un ordenamiento jurídico y el daño y perjuicio causado tiene como consecuencia un castigo consistente en la sanción de Inhabilitación.

**LA SANCION ECONOMICA**, esta sanción se aplicará por el Superior Jerárquico de la dependencia cuando el daño proferido por el Servidor Público no exceda de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por La Secretaría de Contraloría General de la Federación Cuando sean Superior a esta cantidad y serán aplicadas mediante las contralorías internas de cada Secretaría u Organismos para Estatales.

---

13. García De Diego, Vicente, Diccionario Etimológico Español e Hispánico. Edit. E.T.A., Impreso en Madrid, España, 1954, Pág. 382.

La sanción económica que se imponga será de dos tantos del lucro indebido obtenido y del daño y perjuicio causado, expedición hecha, en el beneficio a que alude el artículo 76, Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, donde se establece que el monto de la sanción económica a ser de dos tercios de la que debió haberse impuesto originalmente esto se da cuando el Servidor Público que cometió la falta la confiesa.

De lo anterior se puede deducir que la sanción económica se impone a un Servidor Público por haber obtenido un lucro indebido y que este causo un daño al patrimonio de la Administración Pública.

Esta sanción constituye un crédito fiscal a favor del erario federal y se hará efectiva mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución.

CAPITULO III  
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

3.1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Este procedimiento es muy común para las contralorías internas, ya que lo desahogan. Dicho procedimiento se encuentra establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entró en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos ochenta y tres, y su principal objetivo es investigar y determinar responsabilidades y sancionar a los servidores públicos que hayan incurrido en ellas.

La Ley arriba citada establece un mejor sistema sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con un procedimiento jurídicamente más adecuado, con una diversidad de sanciones administrativas y no únicamente el resarcimiento de los daños económicos al erario federal.

Esta Ley señala que cada secretaría u órgano de gobierno deberá establecer una oficina de quejas o denuncias para que todo ciudadano tenga un fácil acceso a la presentación de ellas en contra de algún servidor público por irregularidad administrativa que haya cometido.

Dicha denuncia o queja presentada por cualquier ciudadano, deberá ir firmada y en lo posible acompañada de las pruebas relacionadas, con lo cual se iniciará una investigación previa al procedimiento administrativo de responsabilidades.

Estos documentos pasarán a la Dirección de Verificación, misma que dentro de sus facultades tiene la de investigar y verificar cualquier irregularidad administrativa de los servidores públicos; y si existen suficientes elementos para

presumir o probar la responsabilidad de algún servidor público, se iniciará el procedimiento administrativo de responsabilidades.

El procedimiento nace con un auto de inicio que no es otra cosa que la autorización emitida por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Con este documento se autoriza a la entidad u Organismo para que comience el procedimiento administrativo de responsabilidad a un servidor público o exservidor público.

Este auto de inicio es emitido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y sirve para que el órgano gubernamental citado con antelación, lleve registro de todos los casos de irregularidades administrativas que se presentan en todos los órganos de gobierno, así como el número y nombre de los presuntos responsables y el monto de las pérdidas ocasionadas por estas irregularidades, dicho documento debe tener ciertos elementos, los cuales enumeramos a continuación.

- 1.- Fecha y lugar en que se emite.
- 2.- Nombre o nombres de los servidores públicos, presuntos responsables.
- 3.- Irregularidades Administrativas por las cuales se dará inicio al procedimiento administrativo de responsabilidades.
- 4.- La orden para citar a los presuntos responsables.
- 5.- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de las responsabilidades imputadas.
- 6.- La orden para que se registren en el libro de gobierno y el número de procedimiento administrativo, (el de registro se establece para saber qué número de procedimiento administrativo le corresponde, el número y

nombre de los presuntos responsables, la Secretaría a la que pertenecen, el daño patrimonial inferido al órgano, es decir llevar un orden de todos los procedimientos administrativos).

7.- La firma del director de responsabilidades.

Con este auto de inicio, el procedimiento administrativo de responsabilidades nace a la vida jurídica y se desarrolla.

3.1.1.- CITACION.

La citación es el documento emitido por la contraloría interna de cada dependencia gubernamental u organismo paraestatal; con dicho documento se le hace saber al presunto responsable que se ha incoado un procedimiento administrativo de responsabilidad en su contra, ya que resultó presunto responsable de irregularidades que dieron origen a un daño en el patrimonio del organismo centralizado u organismos paraestatales en donde realizaba sus actividades laborales y por ende al erario federal.

Por lo cual, mediante el citatorio se le hace saber que se tiene que presentar al desahogo de una audiencia de Ley.

En el múlticitado citatorio se le informa en qué lugar se desarrollará la audiencia, la hora y el día correspondientes, así como sus derechos a ser acompañado por un abogado o persona de su confianza, en dicho acto podrá aportar pruebas para solventar su dicho en la audiencia.

Conforme al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción I, se establece que la autoridad cite al servidor público o exservidor público presunto responsable a una audiencia de ley, con dicho acto se preserva la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, pero lo que verdaderamente

preserva la garantía de audiencia es la existencia de medios de defensa que puede hacer valer el presunto responsable ante la autoridad.

Los medios de defensa al alcance del servidor público o de los administrados, son los siguientes:

a) **INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.**

Para entender mejor lo que son las instancias administrativas daremos el siguiente concepto "LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA ES UNA PRETENSION DEL ADMINISTRADO O CONTRIBUYENTE, dentro del procedimiento administrativo, con el objeto de prevenir el nacimiento de un acto administrativo desfavorable." (14)

Las instancias administrativas no están contenidas en una Ley específica o en un capítulo determinado de algún código, están contenidas en diversas Leyes y en distintos capítulos.

Estas instancias confieren a los administrados la posibilidad de desvirtuar una serie de imputaciones generalmente contenidas en actas levantadas en cumplimiento de órdenes de visita, emitidas por las autoridades administrativas, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones sobre la materia, evitando de esta manera el acto administrativo que lesione su esfera jurídica.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, éstos tienen a su alcance como un primer medio de defensa la figura de la instancia administrativa la cual en dicho precepto recibe la denominación de inconformidad.

Dicha instancia administrativa de inconformidad presenta la siguiente mecánica: en caso de que se practique visita de investigación o auditoría a un servidor público éste podrá

14. - Martínez Rosalanda Sergio, La Instancia Administrativa, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 23, editorial Universidad Iberoamericana, Mex., 1994. Pág. 202.

interponer la instancia de inconformidad ante la autoridad administrativa de que se trate contra los hechos contenidos en las actas mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de las actas. En dicha instancia expresará los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación de dicha instancia.

La posibilidad que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 Fracción I, otorga a los servidores públicos o exservidores públicos de presentarse a una audiencia es también una instancia administrativa, ya que sólo es un paso dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad.

Ya que también existen los recursos administrativos y el juicio de amparo.

La figura de la instancia administrativa de inconformidad constituye el ejercicio de la garantía de audiencia en la fase del procedimiento administrativo.

#### **b) RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención jurídica o contencioso-administrativa. Los recursos administrativos se plantean antes y se resuelven por la administración.

Los recursos administrativos son los siguientes:

I.- Recursos ordinarios que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravía al particular. Agotan la vida administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso administrativo. Tal es el caso de la reconsideración y la revocación administrativas.

- **RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA.** Agota la vía administrativa y puede interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia o perjudica al particular.

- **REVOCACION ADMINISTRATIVA.** Revocar es dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por autoridad administrativa.

II.- Recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravió al particular, pero no agota la vía administrativa.

Un ejemplo de este tipo de recursos son el recurso de revisión o revisiones jerárquicas.

El recurso de revisión jerárquico lo encontramos cuando una resolución administrativa agravia al particular y puede interponer este recurso para que el superior jerárquico de la autoridad administrativa que dictó la resolución, revise la regularidad u oportunidad de la misma.

III.- Recursos especiales que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad al cual alude la ley del Seguro Social.

De acuerdo al artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, las resoluciones en las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación.

El término señalado por la Ley, para interponer el recurso de revocación es de quince días, contados a partir del día siguiente

a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo mediante su Dirección General Jurídica recibe, tramita y resuelve los recursos que se interpongan en contra de los resoluciones que dicten los diferentes órganos de la Secretaría o las Contralorías de las dependencias de los órganos centralizados o paraestatales.

**c) JUICIO DE NULIDAD.**

Se establece para dejar sin efecto una resolución administrativa dictada por la autoridad, cuando el acto administrativo tiene irregularidades o vicios, es decir puede ocurrir que el acto se haya realizado por error, dolo o violencia, en este caso el acto se encuentra viciado y en consecuencia es irregular, por tanto es nulo de pleno derecho.

Este medio de defensa lo interpondrá el servidor público o exservidor público, después de haber interpuesto el recurso de revocación y en el cual se ratificó la resolución administrativa y como última opción queda el juicio de amparo.

**d) JUICIO DE AMPARO.**

Este medio de defensa se hará valer contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio respecto de las cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformadas, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometidas durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso.

Después de haber señalado los medios de defensa que tiene el servidor público a su alcance y con los cuales preserva la garantía de audiencia, retomamos el tema motivo de este capítulo, la citación es el documento por el cual se le hace saber al

servidor público o exservidor público que resulta presunto responsable de ciertas irregularidades administrativas, por cual se tiene que presentar al desahogo de una audiencia de ley.

En este documento se le hará saber el día, el lugar, en que tendrá verificativo dicha audiencia; asimismo en este documento se le hará un resumen de las irregularidades que se le imputan.

Por lo cual se puede establecer que el citatorio es el documento de suma importancia ya que mediante el mismo, el presunto responsable sabrá las irregularidades que se le imputan y podrá estar en aptitud de fundar su defensa.

### 3.1.2.- NOTIFICACION DE LA CITACION.

Para entender mejor este inciso comenzaremos por dar un concepto de notificación.

"Es un acto mediante el cual, con las formalidades legales establecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal".  
(15).

Es garantía esencial, en el proceso, que las partes estén enteradas de todos y cada uno de los actos que se desarrollan y que provengan de los demás sujetos del proceso, ya que todo sigilo dejaría a las partes en estado de indefensión. Esto implicaría una violación a las formalidades esenciales en todo procedimiento.

De acuerdo con el artículo 14 Constitucional, en todo juicio debe cumplirse con las formalidades esenciales en todo procedimiento.

---

15.- Arellano Grecia, Carlos, Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, S.A., México 1989, Pág. 326.

Por lo cual la notificación del citatorio debe hacerse en un plazo mínimo de diez días, ya que algunos exservidores públicos a los que se cita a audiencia, han cambiado su residencia al interior de la república, por lo cual las contralorías internas desplazan a su personal al estado de que se trata para notificar al o a los presuntos responsables y estos se presenten a la audiencia de ley.

Esta es una etapa primordial del procedimiento administrativo, ya que al dictarse el citatorio éste debe darse a conocer al presunto infractor para que se entere de los hechos que se le imputan y esté en posibilidad de asistir a la audiencia de Ley.

Como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente presenta muchas lagunas, se ha hecho uso de la supletoriedad de la ley, por lo cual se han tomado los artículos 134 al 140 del Código Fiscal de la Federación que hablan de la notificación tratándose de actos administrativos, resoluciones definitivas, requerimientos solicitudes de informes o documentos, citatorios, y otros, las notificaciones se deben hacer personalmente o por correo certificado, por correo ordinario, por telegrama, que son las formas como se puede notificar a los presuntos responsables, también se puede hacer por edictos y por estrados.

### **3.1.3.- DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY.**

Esta etapa del procedimiento administrativo de responsabilidad, se inicia con la comparecencia personal del presunto responsable a la audiencia de Ley.

---

En este punto, el presunto infractor se presentará en las oficinas de la Contraloría Interna del órgano centralizado o paraestatal en el cual labora o laboraba.

En esta oficina se desahogará la audiencia ante el abogado que tiene a su cargo el expediente el cual labora en la contraloría.

En dicha audiencia se levantará un acta de audiencia en la cual el presunto responsable hará una reseña cronológica de los hechos que se le imputan; toda esta narración de los hechos se la hará al abogado de la contraloría quien dictará el acta de la audiencia que se está desahogando.

En esta audiencia el abogado podrá intervenir y sus aclaraciones u observaciones se pondrán en un apartado al final, antes del cierre del acta.

Asímismo, en esta audiencia de Ley el presunto infractor podrá ofrecer cuantas pruebas crea pertinentes y que estén en relación con los hechos motivo de la controversia.

En esta audiencia el presunto responsable contestará a las preguntas del abogado designado por la contraloría para desahogar la audiencia.

Al término de la audiencia se le entregará al presunto infractor una copia del acta levantada.

#### **3.1.4.- RECEPCION Y DESAHOGO DE PRUEBAS.**

Como es natural, en un procedimiento jurídico que pretenda ser justo, se deberá tomar una determinación o resolución tomando en cuenta las constancias o elementos de prueba aportados por las partes, así como de resultados que arrojen las diligencias practicadas.

En el procedimiento administrativo, y específicamente en la audiencia a que nos hemos referido, se puede ofrecer toda clase de pruebas ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece ninguna limitación, aunque por supuesto tendrán que tener relación con los hechos que se investigan y que no vayan en contra de la moral, las buenas costumbres o el Derecho.

Por lo cual la autoridad Administrativa, para obtener mayores elementos de convicción y para que sean tomadas en cuenta al momento de dictar resolución, podrán entre otras cosas, practicar auditorías, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso peritajes.

En el actual procedimiento administrativo de responsabilidad en la multicitada audiencia de Ley, el presunto responsable hará la entrega de toda clase de pruebas que apoyen su dicho en la audiencia, esto es, para el mejor desarrollo y conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos.

### **3.1.5.- ELABORACION DE LA RESOLUCION.**

El procedimiento administrativo de responsabilidades deberá concluir con la emisión, por parte de la autoridad, de una resolución, la cual deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se le imputó al servidor público.

La Fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la resolución se deberá dictar al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes y que se deberá notificar dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe

inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si la resolución administrativa es absolutoria, es decir, no existe responsabilidad, el servidor público tiene derecho a que se le restituya en el empleo, cargo o comisión con todos los derechos inherentes a él.

En caso de ser una resolución administrativa, en la que se señale al servidor público como responsable de las imputaciones que se le han hecho, se le impondrán algunas de las siguientes sanciones señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- **Apercibimiento Privado o Público**, el cual consiste en hacer notar o advertir al Servidor Público que está incurriendo en responsabilidades administrativas por la comisión de un error y es necesario que subsane dicho error; cuando se hace por medio de un oficio dirigido al servidor público, se trata del apercibimiento privado, y cuando se hace notar el error al superior inmediato del servidor público para que le llame la atención, se trata de apercibimiento público.

- **Amonestación Privada**, la cual se hace por medio de un escrito al servidor público y solamente a él. Esto se hace porque en algún asunto administrativo en el cual se ve inmiscuido dicho servidor se ha dictado una resolución y se le exonera, pero se le advierte que no vuelva verse inmiscuido en este tipo de asuntos.

- **Amonestación Pública**, la cual se hace por medio de un escrito en el que se le informará al superior jerárquico o inmediato del servidor público, que ese elemento de su personal ha incurrido en responsabilidad administrativa por lo que se ha hecho acreedor a la resolución que nos ocupa; asimismo en el mencionado escrito se ordena al superior jerárquico que llame la atención al servidor público, responsable de la irregularidad

administrativa con el fin de que en lo futuro no vuelva a incurrir en responsabilidad administrativa.

- **Suspensión**, que consiste en que al servidor público se le suspenda de manera temporal del puesto que ocupa mientras se le determina su sanción.

- **Destitución del Puesto**, que consiste en que el servidor público será removido del puesto que ocupa de manera definitiva.

- **Sanción Económica**, la cual se traduce en el pago de dinero debe hacer el servidor público que incurrió en responsabilidad administrativa y la cual cause un daño al erario público; esta sanción consiste en pagar al doble el daño económico causado.

- **Inhabilitación**, la cual consiste en que durante un lapso de determinado (años o meses) el servidor público no podrá desempeñar empleos cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones son las impuestas a los servidores públicos que han incurrido en alguna responsabilidad administrativa, con el fin de evitar la corrupción y aumentar una administración pública más saneada, y más eficiente.

CAPITULO IV  
ERRORES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

4.1.- CITACION.

El artículo 14 Constitucional otorga la garantía de audiencia al gobernado, y para que cualquier presunto infractor goce de la garantía de audiencia deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 64 Fracción I obliga a la autoridad administrativa a citar al presunto responsable a comparecer a la audiencia de Ley, mediante un citatorio en el cual se le hagan saber las irregularidades que se le imputan.

Pero la Ley citada en el párrafo anterior no establece de manera detallada cómo debe ser este citatorio sino que lo hace de una forma muy sintetizada, por lo cual se cometen muchas anomalías e irregularidades al realizarlos.

Someramente se le hacen saber al servidor público las irregularidades que se le imputan y de las cuales resulta presuntamente responsable; por ejemplo, cuando por su negligencia se detectó un faltante en almacén, en el citatorio sólo se le dice que es presunto responsable del acto antes mencionado y que esto trajo como consecuencia un deterioro en el patrimonio del organismo en el cual se desempeñaba y es presunto responsable por una cantidad determinada.

Esto se traduce en un estado de indefensión para el servidor público, ya que sólo se entera de que es presunto responsable de una serie de irregularidades que se traducen en un daño económico, pero no se precisa cómo obtuvo dicha cantidad ni porqué resulta presunto responsable, no tiene los suficientes

elementos para establecer una defensa ni para presentarse a la audiencia con elementos que prueben su dicho.

Consecuentemente, si el citatorio tiene la función de hacer saber la responsabilidad administrativa en la que incurrió el presunto responsable, también se debe hacer dentro del mismo un resumen de los hechos, con lo cual se le hará saber cómo se llegó a tales conclusiones que llevan a las irregularidades de las que es presunto responsable.

En el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que de manera muy simple que se le informen las irregularidades que se le imputan al presunto infractor, lo cual nos parece inconstitucional, ya que con esto, sólo se le hace saber al presunto infractor que es responsable por un daño patrimonial el cual asciende a una determinada cantidad; desde un punto de vista jurídico se está cumpliendo con lo ordenado por el precepto mencionado con antelación, pero con estos escasos datos el presunto infractor no sabe de dónde provienen las irregularidades y si pertenecen a su gestión como servidor público, por lo que no podrá elaborar su defensa, por lo que no se cumple cabalmente con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional.

#### **4.2.- NOTIFICACION DE LA CITACION.**

Como hemos observado en el capítulo anterior, el procedimiento administrativo de responsabilidad ha adoptado varias formas de notificación como la notificación personal, a la cual haremos referencia en este punto.

En la actualidad cuando las contralorías internas pretenden realizar notificaciones personales a los presuntos infractores y

encuentran que el domicilio está deshabitado, el notificador escribe en el reverso del acuse de recibo, la fecha y la hora en que se presentó a efectuar la notificación, asentando que dicho domicilio se encontraba deshabitado, motivo por el cual deja la notificación bajo la puerta, hecho por el cual se da por formalmente notificado aduciendo que es por economía procesal y ahorro de tiempo ya que las cargas de trabajo son excesivas y sobre todo para desahogar tanto procedimiento administrativo que existe en las contralorías, lo importante es que si no se encuentra al presunto infractor por no vivir ya en el domicilio señalado, sólo basta con que el notificador escriba lo señalado con anterioridad para que la multicitada notificación se dé por válida.

Lo anterior constituye una violación a lo dispuesto en el artículo 309 del Código Federal de Procedimientos Civiles el cual es tomado en forma supletoria en materia administrativa y que establece que si se ignora el domicilio de una parte, se le hará la notificación por edictos, asimismo, el artículo 311 del mismo ordenamiento, en su párrafo segundo ordena que en caso de no poder cerciorarse el notificador de que vive en la casa designada la persona que debe ser notificada, se abstendrá de practicar la notificación y lo hará constar para dar cuenta al tribunal sin perjuicio de que pueda proceder en los términos del artículo 313.

Con lo cual podemos observar que la Ley es muy clara en cuanto a notificaciones se refiere, por lo que consideramos una grave violación, el que el notificador, al no encontrar al presunto responsable en su domicilio o éste ya no viva en el mismo, sólo se escriba una leyenda y se deje bajo la puerta y la notificación se dé por válida, lo que traerá como consecuencia una serie de violaciones en el procedimiento administrativo disciplinario, ya que se desahogará una audiencia de Ley a la

cual el presunto infractor no asistirá porque ni siquiera está enterado de que se le instruye un procedimiento administrativo, posteriormente se dictará una acta de no comparecencia en la cual se dan por válidas todas las imputaciones hechas en contra del presunto infractor, lo cual nos lleva a que se dicte una resolución cuya sanción será de inhabilitación por alguna cantidad de años la cual le va a impedir desempeñar cualquier tipo de trabajo o comisiones en el gobierno; además una copia de la sanción será enviada a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la cual impondrá una sanción económica consistente en la suma perdida por el organismo y de todo esto el infractor se dará cuenta cuando le notifiquen las sanciones, si las notifican bien, todo esto se da por realizar una mala notificación.

Aún más, la propia Ley establece la notificación por edictos, si se desconoce el paradero de la persona a la cual se le tiene que notificar.

Por lo anterior se puede establecer que el Código Federal de Procedimientos Civiles es muy claro en estos puntos, los cuales deberían tomarse al pie de la letra conforme a derecho.

Esto nos lleva a concluir que se deja en un total estado de indefensión al presunto infractor, ante la negligente actitud de la autoridad administrativa por la falta de atención de los notificadores a lo establecido por la Ley.

#### **4.3.- DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY.**

Es aquí donde se presenta otro problema, ya que, o bien al realizarse una mala notificación, la consecuencia es que el presunto infractor no se presente al desahogo de dicha audiencia, la cual se desahogará sin la presencia del presunto infractor, y

todas las imputaciones que se le atribuyen se le tendrán por ciertas, con lo cual se observa que se efectúa una audiencia a un presunto infractor que ni siquiera sabe que se inicia un procedimiento en su contra, o bien si se presenta, pero uno de los factores que influye en un mal desarrollo de la audiencia y su desahogo, a nuestro parecer es la información tan simple que se le envía al presunto infractor, el cual al presentarse a la audiencia de ley, no tiene los elementos suficientes para establecer su defensa, y se va enterando de la magnitud de las irregularidades y de dónde provienen, en el momento mismo del desahogo de la audiencia; pero en estos momentos ¿cómo establecer su defensa? y ¿cómo ofrecer pruebas?, consideramos esto una grave violación a la garantía de audiencia ya que pensamos que se deja en un estado de indefensión al presunto responsable.

En la audiencia le es permitido al servidor público asistirse de un abogado o persona de su confianza, pese a esto, todo alegato que el defensor del presunto responsable realice en favor de su cliente se deben hacer al final de la audiencia y se transcribirá al final de acta de audiencia, lo cual constituye una violación procesal, toda vez que no se asienta en el acta lo manifestado por el abogado y no es tomado en cuenta al dictarse la resolución.

Consideramos que esta parte del procedimiento, tal vez una de las más importantes, tiene algunas violaciones que son de suma importancia y que es necesario corregir, para que este procedimiento sea lo más apegado posible al derecho.

#### **4.4.- RECEPCION Y DESAHOGO DE PRUEBAS.**

En el procedimiento administrativo disciplinario es válido ofrecer todos los medios de prueba, ya que la Ley no establece

ninguna limitación, aunque por supuesto deben tener relación con los hechos que se investigan.

Durante el desahogo de la audiencia establecida por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de recibir los alegatos del presunto responsable también se recibirán documentos públicos, se desahogarán testimoniales, peritajes y todo elemento de prueba que la Ley prevé.

Pero esto en realidad, sólo se lleva a cabo de dicho, ya que durante el desahogo de la audiencia sólo se levanta el acta de audiencia con los alegatos del presunto infractor y sólo se establece dentro del cuerpo de dicha acta, que el presunto responsable ofrece, documentales y que además ofrece la testimonial y se da por concluida la audiencia.

Pero por economía procesal, así lo llaman o alegando grandes cantidades de trabajo y falta de tiempo, los testigos nunca son llamados a comparecer a una audiencia de Ley para así saber su versión de los hechos; por lo que respecta a los documentos aportados, generalmente se trata de papeles contables (facturas, hojas de cálculo de entrada y salida, hojas de trabajo), por lo cual dichos documentos se le envían de nuevo al auditor que integra el expediente contable, el cual ni siquiera se toma la molestia de revisarlos y los devuelve en el mismo día, alegando que no son válidas dichas aclaraciones; ahora, si los documentos han sido previamente revisados por un auditor externo el cual cuida la validez de estos documentos, dichas aclaraciones no son admitidas, hasta que no sean revisadas por un auditor de la contraloría, el cual en párrafos anteriores hemos descrito su proceder.

Lo descrito en el párrafo anterior va en contra de lo establecido por el artículo 79 del Código Federal de

Procedimientos Civiles, el cual establece que para conocer la verdad el juzgador puede valerse de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero sin más limitación que lo que establezca la Ley, asimismo lo establecido por el artículo 80 del ordenamiento citado, con antelación dispone que los tribunales podrán repetir o ampliar cualquier diligencia probatoria con el fin de llegar a la verdad.

Con lo que vemos que el estudio de las pruebas presentadas por el presunto infractor no es hecho con apego al derecho, ya que el servidor público o exservidor público podrá presentar cualquier prueba a su favor, pero si esta no es valorada, conforme a la ley, jamás procederá y siempre será desechada.

#### **4.5.- ELABORACION DE LA RESOLUCION.**

En la mayoría de las contralorías las resoluciones administrativas se dictan al término de la audiencia de ley, lo cual está contemplado dentro de la Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 64 Fracción II, que establece que al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Es aquí donde encontramos otra violación, en virtud de que, no es posible que en tan poco tiempo se dicte una resolución que sancione a un servidor público, es decir que en un lapso tan breve se valoren pruebas y se citen y comparezcan testigos, para que con toda esta información se pueda resolver sobre la culpabilidad o inocencia de una persona.

Como hemos establecido en el presente capítulo, con una pésima citación a audiencia, la cual está llena de deficiencias, se dictará la resolución administrativa sancionando al presunto infractor como culpable de los hechos, sin ni siquiera haberle dado la oportunidad de defenderse, esto es derivado de no agotar todos los tipos de notificación establecidos por la ley, en el caso de la citación tan somera y el presunto infractor se presentará a la audiencia de ley sin elementos para establecer una defensa y a este estado de indefensión los cuestionamientos inquisitivos del abogado de la contraloría termina por aceptar los hechos con lo cual al infractor siempre resulta culpable al final.

Algunas contralorías internas mandan el proyecto de resolución a su cabeza de sector y en este caso se le envía el expediente con la citación, el acta de audiencia y en su caso pruebas si las hay y el proyecto de resolución. El organismo designado como cabeza de sector tiene la responsabilidad de estudiar el expediente y de realizar un estudio de los documentos arriba señalados para detectar y modificar la resolución con lo cual se nota la total negligencia de la autoridad ya que sólo transcribe el proyecto en la misma condición en que se le envía y lo regresa de igual manera, en la mayoría de los casos las violaciones son detectados después de haber notificado la resolución y no se hace nada para subsanarlos.

Como hemos ya visto, las resoluciones se realizan en el menor tiempo posible, ya se tiene un determinado formato, sólo se hacen los cambios más elementales y se tiene de antemano la resolución, a lo cual ésta resulta a todas luces ilegal, ya que todos los casos presentados ante la contraloría son diferentes por lo que

es necesario estudiar cada asunto a fondo y no tomar como excusa la cantidad de trabajo y resolver con formatos, para que no se cometan violaciones al sancionar de más a un servidor público, o no imponer una sanción menor al presunto responsable que merece una sanción mayor.

CAPITULO V  
PROPUESTAS DE SOLUCION.

**5.1.- LA CREACION DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, BIEN ESTRUCTURADO.**

Como hemos visto en los capítulos anteriores el procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos adolece de etapas que otros procedimientos tienen lo que origina un uso exagerado de la supletoriedad y se traduce en violaciones, pues en este procedimiento, a diferencia de otras normas del derecho tan bien elaboradas como la del Derecho Civil, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o, en fin, ha organizado un procedimiento diferente del procedimiento judicial.

Por lo cual consideramos que es necesario establecer un procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, sin lagunas que propicien la supletoriedad, bien estructurado y sin copiar procedimientos de otra áreas del Derecho, por lo que proponemos los siguientes puntos, que creemos que podrán dar inicio a un procedimiento administrativo de responsabilidad más acorde a nuestra realidad.

1.- Que el presunto responsable tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, a partir de un citatorio a audiencia bien elaborado, con un resumen de los hechos motivo del procedimiento; acompañando una copia del informe de auditoría en su caso, notificar este citatorio con tiempo para que el presunto responsable tenga tiempo de presentarse a la audiencia de ley, un punto de suma importancia la notificación de este citatorio es necesaria para que el presunto infractor se dé por enterado de

que se dio inicio a un procedimiento en su contra, por eso es necesario realizar la notificación conforme a lo establecido por la ley y agotar todos los medios para efectuar la notificación.

2.- Del contenido del problema que va a debatirse, este punto tiene relación directa con el anterior ya que es necesario darle a conocer al presunto infractor la irregularidad por la cual se ha iniciado el procedimiento, en forma clara y concisa, para evitar dejarlo en estado de indefensión y que las partes que participan en este procedimiento se encuentren en igualdad de circunstancias.

3.- De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada; en este punto se debe establecer que dentro del escrito de citación, debe advertirse al presunto responsable de que de no presentarse se le tendrán por ciertas las imputaciones que se le hacen, y se le tendrá por confeso, y no alegará un estado de indefensión por este hecho.

4.- Que se le dé oportunidad de presentarse: es decir que tomando en cuenta el lugar en donde reside el servidor público o exservidor público, el citatorio sea enviado con oportunidad para que él presunto responsable pueda presentarse a la audiencia de ley, con documentación y pruebas que avalen su dicho en otras palabras poder contar con una defensa, y no como ocurre que se presenta a la audiencia y en la misma van realizando su defensa.

5.- Que se organice un sistema de comprobación para el que afirme una cosa la pruebe y el que niegue también, es de suma importancia este punto ya que se debe admitir todo tipo de pruebas establecidas por la ley, y sobre todo que sean valoradas por profesionistas del área en que verse la prueba es decir si son pólizas contables pues que sean valoradas por un contador, y que este profesional entregue un informe por escrito en donde se establezcan el por que no proceden o si proceden dichas pruebas,

lo que verdaderamente dará un sentido de justicia a este procedimiento.

6.- Agotada la tramitación que se dé también oportunidad al presunto responsable (servidor público o exservidor público) de alegar, y presentar testigo que ratifiquen su dicho en la audiencia de ley.

7.- La necesidad de que la parte acusada (servidor público o exservidor público) sea asistido de su abogado, consideramos que este punto es muy importante ya que el abogado del presunto responsable debe participar en cualquier momento dentro de la audiencia, precisamente porque tiene que salvaguardar los intereses de su cliente y no debe ser relegado a participar al final de la audiencia mientras que el abogado por parte de la contraloría participa en cualquier momento, ya que debe existir equidad.

8.- Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas con esto pensamos que las resoluciones son realizadas tomando en cuenta y valorando todas las pruebas, testimonios, alegatos que se dieron en procedimiento, que la persona designada por la contraloría que realiza esta resolución no sea el abogado que lleva el expediente, lo que le dará a esta, un sentido más justo y que estas resoluciones no se realicen en una hora y salgan en un día es decir que se agote el término de tres días que marca la Ley Federal del Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64 Fracción II, con esto evitamos razonamientos rápidos y mal fundados lo que se traduce en resoluciones injustas y que dañan en forma considerable en todos los aspectos al servidor público, o bien si es culpable sea castigado conforme a la ley, pero con un procedimiento que a todas luces resulte justo y conforme a derecho.

Con lo que se terminarían con tantas injusticias que se cometen por llevar acabo un procedimiento con tantas lagunas y con una supletoriedad en exceso, y daríamos inicio a un procedimiento más ordenado, completo, apegado a la realidad que vive la administración pública o paraestatal de nuestro país.

#### **5.2.- LA CREACION DE UN CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIO DE LAS SERVIDORES PUBLICOS.**

El Procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos se ha inspirado en otros procedimientos ya existentes como lo son el procedimiento civil y el procedimiento penal, pero esto no quiere decir que sean iguales, esto causa conflictos en los presuntos responsables ya que creen que el procedimiento que nos ocupa debe desarrollarse y contener las mismas etapas que tienen los procedimientos citados anteriormente, la sorpresa es que el procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, no se parece en nada a los anteriores ya que no tiene tantas etapas, esta lleno de supletoriedad, desarrollandóse en una contraloría y no en un tribunal se puede concluir en un día.

Por lo que la equipación del procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos y el procedimiento penal o civil no puede ser posible ya que en la sentencia penal o civil supone la existencia previa de un conflicto de derecho, que es precisamente lo que se va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo disciplinario. Ahora

bien, es natural que el procedimiento se vea influido por su objeto y que será más eficaz cuanto mejor sirva al propósito perseguido, de donde se desprende que si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo disciplinario son diferentes de los procedimientos civil o penal, no es posible trasladar su aplicación a la administración pública en cuanto al procedimiento administrativo de los servidores públicos.

Por lo cual es de considerarse que debe existir un verdadero procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, que sea regulado por un código de procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos en el cual se establezcan las normas por las cuales se regirá el multicitado procedimiento, dichas normas cubrirán todos los aspectos ya citados a lo largo de este trabajo, con lo cual se darán las bases de un nuevo procedimiento administrativo bien estructurado, coherente, tanto en teoría como en aplicación.

Evita que con el uso excesivo de la supletoriedad, se apliquen Instituciones ajenas o extrañas al ya citado procedimiento, que en lugar de complementarlo lo desvirtúan afectándolo en su naturaleza, y en vez de tener un procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos tenemos una mezcla de procedimientos que en vez de permitir conocer y defenderse al presunto responsable en forma oportuna, lo sacrifican en forma ilegal o arbitraria.

Creemos que un código de procedimiento administrativo en materia de responsabilidad de los servidores públicos de nueva creación sería lo mejor para sanear la administración pública paraestatal.

Dicho código a nuestro entender debe contener los siguientes puntos para poder cumplir con todos los requisitos de un

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

verdadero procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, y, son los siguientes:

1.- En primer término que se exija a la autoridad que permita al presunto infractor conocer la irregularidad de manera detallada para que éste pueda fundar su defensa, y que todo medio de prueba establecido por la ley sea tomado en cuenta.

2.- El procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación y revisión dentro de la esfera administrativa de toda irregularidad imputada a un servidor público.

3.- Dicho código contendrá las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órgano de la administración.

4.- La irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites de procedimiento, tengan como consecuencia la nulidad para garantía del derecho del particular.

Con estos puntos creemos que se podrá dar inicio a la creación de un verdadero código de procedimientos administrativos en materia de servidores públicos, con lo cual se acabarían tantas lagunas y tanta supletoriedad en cuanto a este procedimiento se refiere.

### **5.3.- LA CREACION DE UN TRIBUNAL ESPECIALIZADO EN LA MATERIA, QUE DESAHOGUE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Para desarrollar este inciso es necesario que estudiemos lo que es el contencioso administrativo para lo cual observaremos la siguiente definición "El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el

juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entres las particulares y la administración pública".

Nuestra constitución no preveía originalmente la existencia de tribunales administrativos por lo cual se le hicieron tres reformas la primera el 30 de diciembre de 1946, la segunda el 25 de octubre de 1976 y la tercera el 10 de agosto de 1987, esta última adiciona la Fracción XXIX-H, al artículo 73 constitucional a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión "para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". Asimismo el artículo 116 del mismo ordenamiento legal que nos ocupa en su Fracción IV establece Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso, administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y las particulares, estableciendo las normas para su organización funcionamiento, el procedimiento, los recursos y los recursos contra sus resoluciones.

Con lo descrito anteriormente podemos observar que no es necesaria la creación de un Tribunal especializado en materia de responsabilidad de los servidores públicos para que en este se desahoguen todas las controversias relativas a los antes mencionados, ya que nuestra carta magna prevé la existencia de

tribunales administrativos para solucionar estos problemas, además con la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación en el cual los particulares podrán interponer cualquier recurso administrativo en contra de resoluciones administrativas, y esta misma resolverá sobre la procedencia o no del recurso.

Por lo cual pensamos que cada organismo estatal o para-estatal desahogue el procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, por medio de su contraloría interna, lo importante es que dicho procedimiento sea estructurado de tal forma que todas las irregularidades que hemos descrito a lo largo de este trabajo sean corregidas, con lo cual se realizará un verdadero procedimiento conforme a derecho, y si existe inconformidad con lo resuelto por la contraloría siempre podrá asistir con los organismos existentes y los cuales están facultados para resolver estas inconformidades.

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

**PRIMERA.-** Durante el periodo presidencial del Licenciado MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, se toma la tesis de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, con el propósito de acabar con la corrupción imperante en la administración pública con todo el rigor de la Ley.

Sin embargo, creemos que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene muchas fallas y lagunas, pero también creemos que pueden ser subsanadas a través de la reflexión.

**SEGUNDA.-** Consideramos que si es necesario crear un verdadero procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, que sea creado con apego a las leyes administrativas y a la realidad, y acabar con tanta supletoriedad que termina por desvirtuar al citado procedimiento.

**TERCERA.-** El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en el cual se establece el procedimiento administrativo disciplinario de los servidores públicos, deber ser reformado de tal forma que sea más explícito en otras palabras que dicho artículo detalle cada una de las etapas del multicitado procedimiento.

**CUARTA.-** Creemos que todo elemento de prueba aportado durante el procedimiento administrativo disciplinario, sean tomados en cuanto y si es necesario que sean revisados por un perito calificado en la materia de la que se trate que se lleva a cabo en esta revisión.

**QUINTA.-** Que las notificaciones sean hechas conforme a lo establecido por la ley, y estas sean revisadas para saber si están bien hechos, si no es así que se vuelva a realizar, ya que esta etapa es fundamental en todo procedimiento.

**SEXTA.-** Que el citatorio a audiencia que emita la Contraloría contengan bien detallada la irregularidad, y en caso de que la irregularidad sea detectada por una auditoría contable, el citatorio sea acompañado por una copia certificada del informe de auditoría, además de que dicho citatorio sea enviado con tiempo, para que el presunto responsable asista a la audiencia de ley y no quede en estado de indefensión.

**SEPTIMA.-** Creemos que las cabezas de sector como lo es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando reciban un expediente para dictar resoluciones, revisen dicho expediente para saber si no hay errores que afecten al procedimiento y si lo hay dicho expediente le sea devuelto a la contraloría para que subsane dicho error.

## B I B L I O G R A F I A .

- 1.- ARELLANO GARCIA CARLOS, **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1989. PAG.326.
- 2.- B. MARGAIN HUGO, **PENSAMIENTO JURIDICO DE MEXICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., SEPTIMA EDICION, MEXICO 1989.
- 3.- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, **ELEMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL LIMUSA, S.A. DE C.V., MEXICO, 1986. PAG.152.
- 4.- DUGIT LEON, **TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL TOMO III.**
- 5.- FLINER FRITZ, **INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL LABOR BARCELONA, OCTAVA EDICION 1986, ESPAÑA 1989.
- 6.- FRAGA GABINO, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., CUARTA EDICION, MEXICO 1990.
- 7.- GARCIA DE DIEGO VICENTE, **DICCIONARIO ETIMOLOGICO ESPAÑOL E HISPANICO**, EDITORIAL E.T.A. IMPRESO EN MADRID, ESPAÑA 1954, PAG. 382.
- 8.- GARRIDO FALLA FERNANDO, **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL.II**, EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, SEPTIMA EDICION, MEXICO 1992.
- 9.- HERRERA PEREZ AGUSTIN, **LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**, EDITORIAL GARZA, PRIMERA EDICION, MEXICO 1992.
- 10.- LARES TEODOSIO, **LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CUARTA EDICION, MEXICO 1989.

- 11.- LARYS CLAUD Y GILBERTO GEORGE, **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**, EDITORIAL CLRAT, PARIS 1989. PAG 784.
- 12.- LUCAS C. OCTAVIO, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., TERCERA EDICION, MEXICO 1993.
- 13.- MARTINEZ ROSAS LANDA SERGIO, **LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA, JURIDICA, ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICA**, NUM. 23, EDITORIAL UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, MEXICO 1994. PAG. 202.
- 14.- OLIVERA TORO JORGE, **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., SEGUNDA EDICION, MEXICO 1992.
- 15.- PETROZZIELLO M. **INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO** MILANO 195. PAG. 54.
- 16.- SERRA ROJAS ANDRES, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., SEGUNDA EDICION, MEXICO 1993.
- 17.- SPIGEL LUDWIG, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, EDITORIAL PORRUA, S.A., SEGUNDA EDICION, MEXICO 1992.
- 18.- VILLEGAS BASAVILBASO ANTONIO, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, TIPOGRAFIA, EDITORIAL ARGENTINA, BUENOS AIRES, 1957. PAG. 355.

#### LEGISLACION.

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.